

**CÉLIO DA CUNHA
WELLINGTON FERREIRA DE JESUS
MARIA DE FÁTIMA MATOS DE SOUZA**
Organizadores



POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

cenários globais e locais



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,
Educação e Sociedade



Universidade
Católica de Brasília



POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO:
cenários globais e locais

CÉLIO DA CUNHA
WELLINGTON FERREIRA DE JESUS
MARIA DE FÁTIMA MATOS DE SOUZA
Organizadores

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: cenários globais e locais



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,
Educação e Sociedade



Brasília, DF
2016

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora e do Programa Mestrado e Doutorado em Educação da UCB.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Coleção Juventude, Educação e Sociedade

Comitê Editorial

Afonso Celso Tanus Galvão, Célio da Cunha, Cândido Alberto da Costa Gomes, Carlos Ângelo de Meneses Sousa, Geraldo Caliman (Coord.), Luiz Síveres, Wellington Ferreira de Jesus

Conselho Editorial Consultivo

Maria Teresa Prieto Quezada (México), Bernhard Fichtner (Alemanha), Maria Benites (Alemanha), Roberto da Silva (USP), Azucena Ochoa Cervantes (México), Pedro Reis (Portugal).

Conselho Editorial da Liber Livro Editora Ltda.

Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Favero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira

Capa: *Edson Fogaca / Jheison Henrique*

Imagem Capa: *gettyimages*

Revisão: *Ofitex – Consultoria em Linguagem*

Diagramação: *Jheison Henrique*

Impressão e acabamento: *Cidade Gráfica e Editora Ltda.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Políticas de educação: cenários globais e locais / Célio da Cunha; Wellington Ferreira de Jesus; Maria de Fátima Matos de Souza (Orgs.) / Brasília: Liber Livro, 2016.

304 p. ; 24 cm.

ISBN: 978-85-7963-151-1

Universidade Católica de Brasília. UNESCO. Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade.

1. Educação. 2. Políticas de educação. 3. Situação educacional. 4. Educação profissional. I. Cunha, Célio da; Jesus, Wellington Ferreira de; Souza, Maria de Fátima Matos de. II. Título.

CDU: 37.01

Índices para catálogo sistemático:

1. Educação: Políticas de educação 37.01
2. Políticas de educação: Educação 37.01

Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade

Universidade Católica de Brasília Campus I
QS 07, lote 1, EPCT, Águas Claras 71906-700 –
Taguatinga – DF / Fone: (61) 3356-9601
catedraucb@gmail.com

Liber Livro Editora Ltda.

SHIN CA 07 Lote 14 Bloco N Loja 02
Lago Norte – 71503-507 – Brasília-DF
Fone: (61) 3965-9667 / Fax: (61) 3965-9668
editora@liberlivro.com.br
www.liberlivro.com.br

Sumário

Introdução

A indissociabilidade entre o global e o local

Célio da Cunha

Wellington Ferreira de Jesus

Maria de Fátima Matos de Souza.....7

Capítulo 1

La dialéctica de lo global y de lo local y la Universidad Pública

Carlos Alberto Torres.....17

Capítulo 2

Novas tecnologias de governação e reconfiguração dos modos de regulação das políticas de educação

António Teodoro31

Capítulo 3

Globalización neoliberal y productivismo académico: sus efectos en el trabajo de los profesores-investigadores de universidades argentinas

Estela María Miranda

Nora Zoila Lamfri45

Capítulo 4

Que países são estes?

Educação nova no Brasil e Portugal

Wellington Ferreira de Jesus

Candido Alberto Gomes67

Capítulo 5

**Federalismo e educação:
Os percursos da Argentina, do Brasil e do México**

Marcelo Lucio Ottoni de Castro.....91

Capítulo 6

O pobre e a pobreza na perspectiva economicista: implicações educacionais

*Lúcio Gomes Dantas
Elizabeth Tunes*.....127

Capítulo 7

**A valorização do magistério público nos sistemas municipais de ensino:
análises e perspectivas a partir de sua autonomia federativa**

*Fábio Mariano da Paz
Yoshie Ussami Ferrari Leite*157

Capítulo 8

O fracasso escolar e suas implicações na formação integral na escola básica

*Maria de Fátima Matos de Souza
Célio da Cunha*.....195

Capítulo 9

**O governo do presidente Lula da Silva (2003-2010): percurso histórico da
educação profissional, científica e tecnológica**

*Luiz Augusto Damasceno Brasil
Gabriela Menezes de Souza
Marli Alves Flores Melo*.....229

Capítulo 10

**Como avaliar a implementação de novas institucionalidades no campo
educacional – O caso dos Institutos Federais**

Remi Castioni.....251

Capítulo 11

**A educação profissional no Brasil: a proposta da expansão da oferta de
vagas e a evasão no Pronatec**

*Maria Anastácia Ribeiro Maia Carbonesi
Eriane de Araújo Dantas*277

Sobre os autores.....295

Introdução

A INDISSOCIABILIDADE ENTRE O GLOBAL E O LOCAL

Célio da Cunha
Wellington Ferreira de Jesus
Maria de Fátima Matos de Souza

Com o crescente processo de mundialização dos mercados e crescente diálogo e intercâmbio entre os países e suas culturas e sub-culturas, as políticas de educação passaram a ser discutidas em âmbito global, influenciando, por conseguinte, as políticas regionais e locais. Disso decorre em boa parte o impulso das pesquisas em educação comparada, um campo de estudos promissor que começa a lançar subsídios valiosos para uma visão mais realista do processo educativo. Daí a importância de estudos e reflexões que transitam do global ao local com o objetivo de engendrar alternativas e caminhos que considerem as linhas de pensamento que se movimentam em escala universal e as experiências que se desenvolvem no âmbito local e regional. Nessa direção, a presente obra inclui textos que aprofundam a reflexão no âmbito global e textos que examinam questões e experiências regionais e locais.

Assim sendo, o artigo produzido por Carlos Alberto Torres, da Universidade

da Califórnia, sobre *A dialética do global e do local na América Latina e a universidade pública*, descreve as novas condições políticas latino-americanas no começo deste século e destaca o papel das universidades visando ampliar seus compromissos com as ideias e as plataformas de mudanças reivindicadas pelos movimentos sociais de liberação como o Fórum Social Mundial, o Fórum Educativo Mundial e a Carta da Terra. Motivado por essas tendências, Torres afirma que,

Acariciando la utopía, necesitamos nuevos modelos de gestión administrativa y curricular en las escuelas, en los círculos de cultura, en la educación formal, en los movimientos sociales y en la creación de nuevos modelos de globalización al neoliberalismo o *globalización* es decir, planetarización.

Em outra parte de seu emblemático texto, Torres lembra que o grande desafio que confronta a América Latina neste momento, é o de construção de uma universidade de qualidade que incorpore as crescentes massas de jovens estudantes que precisam se apropriar de conhecimentos e condições para a mobilidade social. Todavia, ele reconhece que essa possibilidade está distante, pois mais da metade dos jovens habitantes do planeta possuem menos de 25 anos de idade e vivem com US\$ 1,25 por dia. Por isso, o sonho dourado desse grande contingente de jovens começa, mais uma vez, a ser obstado pela força dos fatos, ou seja, malgrado o crescimento da escolarização, o atual modelo de desenvolvimento não favorece o crescimento do emprego. Nessa linha de raciocínio de Torres, pode ser acrescentado que a crise econômica iniciada em Wall Street, em 2008, atingiu fortemente as economias da América Latina, contribuindo para o declínio do crescimento e dos investimentos em educação e, certamente, adiando muitas das utopias que pareciam estar à vista. Por isso mesmo, Torres conclui seu artigo dizendo que repensar a educação na América Latina é viver entre a crítica e a utopia. É criticar a realidade de práticas e modelos educativos e sociais injustos, sem equidade e sem igualdade com a consciência que sem justiça não se pode alcançar a paz.

Em consonância com as críticas de Torres, o texto de Antônio Teodoro, da Universidade Lusófona de Portugal, analisa as implicações nas políticas de educação do fenômeno da globalização. Argumenta que a estratégia de liberalização dos mercados mundiais levou o axioma das vantagens competitivas

a tornar-se centro, recuperando a teoria neoclássica do capital humano. Teodoro defende, portanto, a hipótese de que as relações no campo da educação se estabelecem tendo como centro nevrálgico os grandes projetos estatísticos internacionais, como o Indicators of Educational Systems (Ines), da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE). Em tais projetos, “a escolha dos indicadores constitui a questão determinante na fixação de uma agenda global para a educação, com um enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, e igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais” (TEODORO, 2016). A concretização desse projeto que resulta na publicação do Education at a Glance, dissemina um conjunto de indicadores que têm profundas consequências na formulação de políticas e planos nacionais de educação.

Teodoro enfatiza as implicações para as prioridades os quadros comparativos apresentados por esse projeto da OCDE, que passou a constituir uma verdadeira agenda global para as reformas realizadas. Entre os efeitos práticos, fica evidente a de uma agenda global baseada na comparação e na competição de *performances* dos sistemas educativos. A rigor, pode-se adicionar ao argumento de Teodoro que, trata-se de uma verdadeira obsessão por resultados que, com frequência, ignoram os contextos e as histórias de colonização dos países que historicamente foram vítimas de processos de exploração colonial. Essa obsessão favorece a divulgação pela imprensa falada e escrita que, com poucas exceções, dá primazia a indicadores negativos. Assim, conclui Teodoro, que os grandes inquéritos internacionais como o TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), Pisa (Program for International Student Assessment), Pirls (Progress in International Reading Literacy Study) ou o Talis (Teaching and Learning International Survey), com a sua permanente comparação em relatórios e estudos internacionais, deixam de lado a história de opressões e os contextos sócio-histórico-culturais, geradores desses resultados, tornando-se por decorrência uma das principais tecnologias, contribuindo destarte para a consolidação do “paraíso da governação neoliberal”.

Nessa mesma linha de reflexões, insere-se o texto de Estela María Miranda e Nora Zoila Lamfri, ambas da Universidade de Córdoba, Argentina. O artigo dessas pesquisadoras intitulado *Globalización neoliberal y productivismo académico: sus efectos en el trabajo de los profesores-investigadores de universidades argentinas*, colocam em evidência argumentos importantes para as políticas de

educação atuais e futuras. Asseveram, por exemplo, que a globalização neoliberal está modificando profundamente a universidade, alterando nos países latino-americanos a relação histórica de confiança que existia entre o Estado e as universidades, mediante a redução de recursos e o estabelecimento de novas regras fundadas na lógica da qualidade e da eficiência, conferindo primazia aos mecanismos de *accountability*. Em outras palavras, passaram a utilizar o que alguns especialistas denominam de “capital acadêmico”, ou “produtivismo acadêmico”. Além disso, essas pesquisadoras lembram que as universidades estão adotando padrões e critérios de avaliação exógenos como se fosse uma construção própria e autônoma dos órgãos colegiados. A decisão do que valorizar está seguindo concepções disseminadas internacionalmente que dão primazia a quantidade, com os números se sobrepondo à qualidade e outros componentes relevantes do processo formativo, entre eles, a questão da ética e de compromissos morais com a sociedade.

O problema apontado por Miranda e Lamfri, sobre a adoção de padrões exógenos de avaliação da qualidade, requer uma atenção especial, pois modelos de avaliação interferem nos conteúdos curriculares. Além disso, deixam de levar em consideração condições e características específicas que marcam a identidade de cada país e que são fundamentais para a determinação dos fins da educação. Por isso, essas autoras enfatizam a necessidade de repensar os fundamentos em curso da educação superior universitária. Há a necessidade de rever os modos de como pensamos a educação superior no contexto das condições sociais e política da atualidade. Não se trata de ignorar contribuições exógenas, mas submete-las ao que Guerreiro Ramos chamava de “a redução sociológica”.

Todavia, para rever os modos de como pensamos, não somente a educação superior, mas também a básica, é sempre oportuna uma inserção, ainda que de forma lacônica, na história das ideias pedagógicas dos países. Nesse sentido sobressai a contribuição de Wellington Ferreira de Jesus e Cândido Alberto Gomes que empreenderam essa tarefa mediante um esclarecedor artigo sobre a penetração do pensamento da Escola Nova no Brasil e em Portugal. Iniciam o texto com a afirmação de que o movimento da Educação Nova espalhou-se por grande parte do mundo, embora sua época não tivesse gestado o conceito de globalização. No entanto, a interdependência planetária, da qual emergiram duas

guerras mundiais, já era marcante. No Brasil, continuam Jesus e Gomes, a década de 1930 foi um marco inicial de grandes transformações com a ascensão de Vargas ao poder. O movimento de renovação educacional dessa época teve o seu ápice com a divulgação ao povo e ao governo do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por Fernando de Azevedo, e assinado por inúmeros intelectuais e educadores, entre eles, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânia Peixoto e Cecília Meirelles. O Manifesto, destacam Jesus e Gomes, incorporava tanto a visão Iluminista quanto o dimensionamento liberal, com forte influência das ideias de J. Dewey. Foi um período de grande entusiasmo e de otimismo pedagógico para usar a expressão de uma obra clássica da educação nacional escrita por Jorge Nagle. Havia uma enorme crença nos fundamentos científicos da educação.

Por outro lado, em Portugal, ao contrário do Brasil, acentuam Jesus e Gomes, o movimento da Educação Nova, começou bem mais cedo, a partir do ocaso da monarquia e das primeiras décadas da República. Portugal buscou nos demais países europeus, ideias e inovações que pudessem romper com o atraso reinante. Foi um tempo em que os estudantes portugueses, bolsistas do Instituto Jean-Jacques Rousseau, passaram a estudar de forma sistematizada as contribuições teóricas e práticas de educadores e pensadores do porte de Claparéde, Decroly, Ferrière, Freinet, Montessori, para citar somente alguns. Essa experiência ensejou consoante Jesus e Gomes, a oportunidade de alguns educadores portugueses se projetarem no cenário nacional e internacional, como Antonio Sérgio, Faria de Vasconcelos, Adolfo Lima e Álvaro Lemos. Foram chamados de os “quatro mosqueteiros” e suas ideias tiveram grande penetração por todo o país. Entretanto, diferentemente do Brasil, as ideias escolanovistas, não chegaram a ser incorporadas em textos legais da educação portuguesa. Uma das conclusões relevantes do texto de Jesus e Gomes, refere-se à observação que fizeram, tanto em Portugal, como no Brasil, sobre ideias renovadoras da educação, que só encontraram terreno mais propício de penetração em tempos de liberdade e democracia. Tanto o salazarismo em Portugal como o Estado Novo de Vargas no Brasil e o regime militar implantado em 1964, cercaram e colocaram obstáculos à ação dos educadores que pautavam suas ações pelos ideais da Escola Nova, conforme suas diversas origens e tendências.

As políticas neoliberais de educação que tomaram maior impulso a partir

dos anos noventa do século passado, em maior ou menor grau, influenciaram as políticas de educação latino-americanas da educação básica e superior.

No caso da educação básica, o texto de Marcelo Lúcio Ottoni de Castro – *Federalismo e educação: os percursos do Brasil, da Argentina e do México*, apresenta-se como oportuno na medida em que compara as políticas educacionais de três importantes nações da América Latina que adotam o regime federalista, respectivamente Brasil, Argentina e México. Uma de suas conclusões que vale a pena ressaltar é a de que, nos três países, apesar de esforços descentralizadores, os governos centrais continuam a exercer papel de primeira ordem na democratização do acesso educacional e na melhoria da qualidade do ensino. A propósito do dilema histórico centralização-descentralização é sempre necessário colocar na agenda de discussões sobre as melhores alternativas de política educacional para a região de que o excesso de aparatos burocráticos existentes em diversos países contribui não somente para o aumento dos gastos com educação, como também para bloquear a autonomia das instâncias locais, impedindo-as com frequência de pensar e conceber soluções que só o conhecimento da realidade de cada escola ou de cada município permite delinear. Sobressai desse modo, a importância de repensar o desafio de maior ou menor centralização de forma a buscar um equilíbrio que atenda tanto os objetivos mais amplos em nível de país, como a necessidade de conceder maior autonomia às escolas para que possam efetuar adaptações importantes, em termos curriculares e de gestão e administração.

Um dos fatores que pode influenciar positivamente a busca de maior equilíbrio no contexto do dilema centralização-descentralização, é o aperfeiçoamento das metodologias de avaliação de políticas educacionais. Nessa direção, o texto de Remi Castioni sobre *Como avaliar a implementação de novas institucionalidades no campo educacional*, pode oferecer auxílio valioso para o desenvolvimento de modelos de gestão capazes de proporcionar às políticas de educação caminhos que atenuem o excesso de comportamentos burocráticos. O artigo de Castioni contempla as contribuições de Stephen Ball e Richard Bowe, teóricos que tiveram suas concepções adaptadas para a América Latina por J. Mainardes e C. Tello. Trata-se, como observou Castioni de uma proposta analítica que inclui os contextos de influência, produção de texto e o contexto da prática, todos inter-relacionados. Nessa abordagem, sublinha Castioni, a linearidade e o

reducionismo de outros modelos analíticos dão espaço à interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural a que se submetem a formulação e execução de políticas públicas.

O certo é que, as políticas públicas de educação no âmbito da América Latina, não podem continuar sendo obstadas por gestões que continuam a dificultar a melhoria mais importante e urgente do processo educativo, que é a sala de aula, seus alunos e seus professores. É nesse cenário que as ideias pedagógicas inovadoras devem adquirir concretude, de forma a delinearmos uma educação na verdadeira acepção histórica desse vocabulário, ou seja, de formação integral, de verdadeira paideia.

Para completar a presente obra, foram incluídos contribuições com abordagens de tópicos e experiências localizadas de políticas públicas de educação. Assim sendo, o artigo de Lúcio Gomes Dantas e Elizabeth Tunes, pesquisadores vinculados respectivamente à União Brasileira de Educação e Ensino - União Norte Brasileira de Educação e Cultura (UBEE-UNBEC) e Universidade de Brasília (UnB), - *O pobre e a pobreza na perspectiva economicista*, propõe-se a examinar o enfoque econômico que os organismos político-econômicos dão à pobreza. Argumenta que, no fundo, o sistema capitalista se interessa em medir a pobreza, mesmo que acirrando a concentração de renda, quando a erradicação deveria ser a de concentração de renda e não de pobreza. O pobre se endivida e o endividamento alimenta o capitalismo. A educação não poderá combater a pobreza, porque a educação é meritocrática. Ações compensatórias acabam por ajudar a encobrir as injustiças sociais. Defendem que a dimensão multidimensional da pobreza vincula-se às desigualdades existentes, especialmente a privação do agir. Em que procedam muitas das argumentações desses autores, que são necessárias, urgentes e oportunas, é importante considerar que programas como Bolsa-Família e outros semelhantes, como também a grande inclusão que tem norteado as políticas sociais, no Brasil e na América Latina, podem contribuir para uma melhor condição de luta contra as injustiças sociais. As políticas de educação, por exemplo, ao procurarem dar prioridade e valorizar as condições de trabalho docente e a melhoria da qualidade, ajudam a alcançar processos formativos mais sólidos que são importantes na luta contra a pobreza.

Nessa linha se inserem as contribuições de Fábio Mariano da Paz e Yoshiie

Ussami Ferrari Leite, que escreveram um importante texto sobre *A valorização do magistério público nos sistemas municipais de educação*. O desafio de valorização do magistério constitui uma das questões mais importantes para ampliar a abrangência de uma educação de boa qualidade para todos. Há uma frase, de autor desconhecido, que sintetiza o horizonte desejado: “a melhor educação para uns poucos, deverá a educação de todos”. Esta aspiração, certamente ainda distante, deve ser a bandeira principal de lutas. Nesse sentido, sobressai a relevância do texto de Paz e Ferrari Leite, que analisou estatuto e planos de carreira de magistério em 15 municípios do Estado de São Paulo. A oportunidade desse texto reside no fato de ser São Paulo a principal unidade da federação em termos econômicos e culturais, o que o coloca como um termômetro de futuros possíveis ou não. Algumas constatações surgem logo, como a de que em boa parte dos municípios examinados, ocorreram manifestações de greves em busca de melhores salários e condições de trabalho. A história do magistério no Brasil não poderá ser escrita independente do exame do alcance e significado para a política educacional de dezenas e centenas de greves que se registraram nos últimos 30 anos na educação nacional. Apesar do avanço relativo que ocorreu dos planos de carreira e magistério, sobretudo em termos da obrigatoriedade de concursos públicos de ingresso, os autores ainda informam que um município, entre quinze, ainda admite provimento por indicação política. Além disso, mais da metade dos municípios pesquisados não incluem a avaliação de desempenho docente. Sob esse aspecto, deve ser salientado que a avaliação de desempenho está incluída na Constituição do país. Uma das conclusões da pesquisa que deu origem ao artigo em destaque é o fato de que a autonomia municipal proporcionada pela Constituição de 1988 possibilitou formulações políticas de carreira levando em consideração os contextos locais. O texto dos referidos pesquisadores permite ainda prever o longo caminho de lutas a ser percorrido para que a carreira do magistério atinja o patamar de dignificação aceitável. O quadro continua de incertezas.

Em seguimento ao objetivo de ampliação dos cenários locais, o livro incluiu ainda mais dois artigos, sendo um de autoria de Maria de Fátima Matos de Souza e Célio da Cunha, no qual examina o histórico problema da repetência escolar no Brasil que, apesar de ter diminuído nos últimos anos, continua a vitimar expressivo

contingente de estudantes da educação básica brasileira. O artigo é resultante de seus estudos de pós-doutoramento da primeira autora, acompanhado por Cunha e teve o objetivo de mostrar conforme argumentação da autora, que a superação do fracasso escolar tem como uma de suas fortes aliadas a educação integral em escola de tempo integral. Ressalta, no entanto, que o Programa Mais Educação do Ministério da Educação (MEC) constitui uma alternativa, porém seu alcance é limitado. Esta colocação é importante face à tradição na educação brasileira de aligeirar soluções. A educação integral em tempo integral, contemplada como uma das mais importantes metas do Plano Nacional de Educação (PNE) pode, sem dúvida, oferecer contribuição sem precedentes para reduzir a repetência e níveis aceitáveis e promover um salto de qualidade na educação do país. Para tanto, demanda políticas consistentes, continuadas e com recursos financeiros compatíveis com a complexidade do tema; e o artigo de Gabriela Menezes de Souza, Luiz Augusto Damasceno Brasil e Marli Alves Flores Melo que examina a evolução da educação profissional e tecnológica ao longo da história do país, e suas implicações dualísticas no contexto geral da educação nacional. Analisa, em diferentes épocas, as concepções de vários autores sobre o tema, finalizando com algumas considerações sobre o plano territorial das políticas educacionais do setor.

Para finalizar este capítulo introdutório, importa sublinhar a importância de examinar temas da política educacional mediante um roteiro metodológico que permite perceber as conexões entre o global e o local. As políticas de educação não podem mais ser analisadas isoladamente. Impõe-se de forma crescente uma visão sistêmica. Daí a importância de inclusão na presente obra de textos que abordam as implicações para a política educacional das decisões que são tomadas em escala mundial. A crise de Wall Street de 2008, por exemplo, interrompeu um período promissor de desenvolvimento de vários países da América Latina, interferindo em políticas públicas fundamentais, entre elas, a da educação. Em vários países, o crescimento entrou em declínio, contribuindo desse modo para a redução dos investimentos em educação. Nesse cenário, sobrepõe a importância da educação, como um dos mais importantes fatores para o enfrentamento das condições adversas e de desigualdades entre os países. Disso decorre a atualidade dos estudos comparados em educação, não para imitar, advertência há mais de 100

anos feita por Ortega y Gassett em sua obra clássica “A missão da Universidade”. Mas para colher subsídios e lições que ajudem os países que não lograram ainda edificar sistemas públicos de educação de boa qualidade, como o nosso país, a buscar soluções apropriadas e certamente evitar erros e equívocos que pertencem à história educacional dos diferentes países. Partindo do contexto global de formação profissional, os estudos de Carbonesi e Dantas, vai analisar localmente cursos de formação para o trabalho, promovido por uma dada instituição de ensino superior, através do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), enquanto parte de uma política de expansão de vagas em cursos de formação para o trabalho, estabelecido na meta 11 do PNE 2014-2024, sem perder de vista a democratização do acesso e a sinergia entre a demanda social de trabalho, a oferta e a qualidade.

Por outro lado, o mundo e suas diferentes culturas estão cada vez mais conectados, condição que permite a reciprocidade de influências, o intercâmbio de ideias e amplia a interdependência. Nesse processo, torna-se fundamental a contextualização e uma percepção crítica sistêmica de modo a considerar as diversas variáveis que se fazem presente dentro e fora do ambiente escolar. Estamos certos que o livro que ora se edita por intermédio da Cátedra Unesco e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB) oferece subsídios valiosos na amplitude da indissociabilidade entre o universal e o local.

Capítulo 1

LA DIALÉCTICA DE LO GLOBAL Y DE LO LOCAL Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Carlos Alberto Torres

Introducción

1. Las nuevas democracias y el impacto del neoliberalismo en la educación latinoamericana.

“No conozco mejor objetivo en la vida que perecer, *animae magnae prodigus*, en la persecución de lo grande y lo imposible”.
(Friedrich Nietzsche)

Neoliberalismo y Estado Neoliberal son términos usados para designar un nuevo tipo de Estado que emergió en América Latina y en muchas otras áreas en el mundo, en las últimas cuatro décadas.

El primer ejemplo de economía neoliberal en América Latina está

normalmente asociado a las políticas implementadas en Chile por Pinochet, luego de 1973. Posteriormente las políticas implementadas por Carlos Saúl Menem en Argentina, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, y Carlos Salinas de Gortari en México, representan, con las peculiaridades de Argentina, Brasil y México, modelos neoliberales.

En muchos aspectos, las políticas neoliberales defienden el comercio libre y la reducción del sector público y se colocan en una posición contra lo que consideran como excesiva intervención del Estado y rígidas regulaciones de mercado.

Lomnitz y Melnick, entre otros académicos, postulan que histórica y filosóficamente el neoliberalismo ha estado asociado a programas de ajuste estructural. Un ajuste estructural, el cual a su vez, es usualmente descrito como una gran variedad de políticas recomendadas por el Banco Mundial (BM), por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por organizaciones financieras internacionales.¹

Uno de los principales representantes del neoliberalismo son las políticas educativas impulsadas por el Banco Mundial. Aunque el Banco Mundial diferencie estabilización, ajuste estructural y políticas de normalización, reconoce que el uso general de estos términos “es frecuentemente impreciso e inconsistente”.²

La reconstrucción de las democracias luego de la violencia de los estados autoritarios, especialmente en el Cono Sur en los años setenta y principios de los ochentas, la reorganización social luego de los ciclos revolucionarios centroamericanos en la misma época, y las transformaciones estatales en los países más estables de la región en la última mitad de siglo pasado como Venezuela o México, todas han sido marcadas de un modo u otro por la introducción de un modelo de globalización neoliberal tanto en las políticas culturales, la educación y por supuesto la economía política misma.

1 Ver Larissa Lomnitz y Ana Melnick. *Chile's Middle Class. A Struggle for Survival in the Face of Neoliberalism* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991).

2 Citado en Joel Samoff, “More, Less, None? Human Resource Development: Responses to Economic Constraint.” (Palo Alto, junio 1990, mimeografiado, p. 21). Fernando Reimers, “Educación para todos en América Latina en el Siglo XXI. Los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien”. (Comunicación presentada en el seminario sobre Pobreza, Adaptación e Supervivencia Infantil, organizada por la UNESCO en Perú, de 3 a 6 de diciembre 1990, p. 16).

Las instituciones financieras que resultaron del acuerdo de Bretton Woods, al final de la Segunda Guerra Mundial, son característicamente instituciones reguladoras, remplazando la moneda oro por otras de crédito atadas al dólar americano, la moneda de la economía mundial dominante.³

Corresponde ahora, en deferencia al enorme conjunto de discusiones que se llevan a cabo en la academia y escenarios políticos latinoamericanos, entender que significa la noción de globalización neoliberal en los debates de la región. Debates acerca de la definición de globalización son ubiquitarios como el propio término.

2. Globalización y Estado Neoliberal

“All pedagogical action is, objectively, symbolic violence insofar as it is the imposition of a cultural arbitrary by an arbitrary power”.
(Pierre Bourdieu; Jean Claude Passeron)⁴

El término globalización se refiere a “una vasta tendencia dirigida al aumento de la inter-relación en un cierto número de dimensiones – incluyendo a la financiera, a la de la producción y a la de los mercados de trabajo, telecomunicaciones, información y red de transportes, sistemas de seguridad, culturas y estilos de vida – que resultan en interdependencias imprevisibles entre acciones y acontecimientos en distantes partes del globo”.⁵

No se puede en pocas páginas hacer una discusión pormenorizada de los debates sobre el neoliberalismo, y las críticas, cada vez más amplias, que

3 Para una historia y teoría de la economía sobre los cambios en los modos de acumulación y de regulación desde el pre-fordismo al fordismo, ver D. J. Franzten, *Growth and Crisis in Post-War Capitalism*. Hants, England and Vermont, USA, Dartmouth Publishing Co, and Gower Publishing Co, 1990, especialmente p.58 a 138.

4 BOURDIEU, 1990, p. 5.

5 Ver Ciaran Cronin y Pablo de Greiff, Introduction: Normative Responses to Current Challenges of Global Governance. In Ciaran Cronin y Pablo de Greiff, (editores) *Global Justice and Transnational Politics. Essays on the Moral and Political Challenges of Globalization*. Cambridge, Mass and London, England, The MIT Press, 2002, p. 29, nota 1. Para una discusión más amplia acerca de la globalización en educación, vease mi trabajo con Nick Burbules (editores) *Education and Globalization: Critical Concepts*. New York, Routledge, 2000 (versão portuguesa, Editorial Voces, São Paulo, 2004, versión española, Ediciones Popular, 2005).

se han llevado a cabo tanto en materia de sus proposiciones teóricas como de sus resultados prácticos—donde el fracaso de la experiencia Argentina, con la catastrófica crisis del año 2001, mostró en lo que era anunciado como el proyecto ejemplar del modelo neoliberal, la imposibilidad de su aplicación en países con las estructuras productivas y políticas de América Latina y por supuesto lo dañino que resultan sus proposiciones y ejecución práctica.⁶

Un elemento central para entender el desarrollo del neoliberalismo es la globalización del capitalismo, alterando los principios del funcionamiento de la pequeña propiedad privada, como fuera el capitalismo concurrencial, e incluso el modelo de expansión capitalista como fuera en la visión de Lenin la última fase del capitalismo, o incluso la visión de la New Left, con Paul Barán y Paul Sweezy, que argumentaban que existía un capitalismo monopólico, o incluso yendo más allá de lo que Claus Offe denominó como capitalismo tardío o capitalismo desorganizado.

Desde el análisis postmodernista, Fredric Jameson definió las características del postmodernismo como la lógica cultural del capitalismo tardío.⁷ Lo que es importante retener es la idea de la globalización de un mundo post-fordista, y por tanto, entender las transformaciones del capitalismo, y las transformaciones del modelo neoliberal del estado es imperativo para entender las coordenadas de la vida y la lucha política latinoamericana.⁸

Sin embargo hay que ser claros, ya que el neoliberalismo y el estado neoliberal están fraguados en contradicciones. Por una parte, los modelos neoconservadores y neoliberales promueven un modelo de autonomía individual (es decir, la noción de individualismo posesivo), por otro lado, sugieren que todos los ciudadanos tienen responsabilidades públicas que no son necesariamente reconciliables con

6 Ver lo siguientes trabajos: Carlos Alberto Torres, Editorial. Comparative Education: Requiem for Liberalism? *Comparative Education Review*, Noviembre 2002; Carlos Alberto Torres y Raymod Morrow, *Teoria Social e Educação* (Porto, Afrontamento, 1997); Carlos Alberto Torres; La Educación del Futuro y los Dilemas de Nuestra Hora, *Cuadernos de Educación*, Madrid, Setembre 2002; Carlos Alberto Torres, The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neoliberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications. *Comparative Education*, 38 (4), 2002, Carlos Alberto Torres, *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de Oposición*, op. cit.

7 OFFE, 1991.

8 Discuto en detalle las transformaciones del modelo post-fordista y las implicaciones en la educación en mi trabajo Carlos Alberto Torres, "The State and Education Revisited: Or Why Educational Researchers Should Think Politically about Education", *AERA Annual Review of Educational Research*, 21, 1995.

el individualismo posesivo. En el contexto económico, hay un dilema similar con respecto de promover preferencias concebidas individualmente y la búsqueda de políticas públicas basadas en la “rational public social choice”. Si uno considerara la paradoja que nos propone el premio nobel de economía Kenneth Arrow, los mercados son agregados de preferencias individuales, que son totalmente independientes de una noción del bien común (“public good”).

De aquí que podría decirse, parafraseando a Williams y Reuten, este mecanismo solo funciona cuando hay una convergencia considerable en el orden de preferencia de los individuos. Por lo tanto, este modelo de filosofía política no puede reconciliar fácilmente las preferencias individuales autónomas con el estado como una arena de negociación de estas preferencias. Incluso más, es imposible avanzar en esta reconciliación sino hay un conjunto de normas de comportamiento que son estables, apoyadas en una estructura estatal madura, una política pública racional basado en unmodelo legal-racional, y en el contexto de bases consensuales que son ampliamente aceptadas por la cultura política de una sociedad. Está claro que estas condiciones son obviamente diferentes de las que existen en la vida cotidiana de la mayoría de los países del mundo.⁹

Desde tiempos inmemoriales, filósofos han discutido el concepto de bien común. Este no es el lugar para discutir en términos heurísticos este concepto que abreva en la filosofía Aristotélico-Tomista. Bastaría decir, siguiendo al eticista John Rawls, que “Los gobiernos asumen el objetivo del bien común, esto es, mantener las condiciones y lograr los objetivos que son similares para aventajar a todo el mundo”.¹⁰ Esta posición claramente antagonize la idea de la mano invisible del mercado, que “vuelve el auto-interest como el bien común”.¹¹

9 WILLIAMS, 1993, p. 82.

10 RAWLS, 1971, p.

11 D'AVRAY, 2010, p. 30.

3. Las nuevas condiciones políticas latinoamericanas y la educación del siglo XXI

“Reduciendo expresiones como “humanismo”, “humanización”, “promoción humana” a categorías abstractas, son vaciadas de su significado real. Se convierten en un blah-blah-blah cuyo único mérito es servir a las fuerzas reaccionarias. En efecto, “humanización” sin liberación es absolutamente imposible, así como no hay libertad sin una transformación revolucionaria de la clase social, donde esta humanización no se puede producir.” (Paulo Freire) ¹²

Cualquier observador inteligente de la política latinoamericana actual no puede dejar de mencionar la nueva línea política, socialista democrática o social-democrática que predomina en la región claramente vinculada entre la afinidad en ciertas grandes áreas de su gestión en la política de Fidel Castro en Cuba, el desaparecido Hugo Chavez en Venezuela, Luiz Ignacio da Silva (Lula) en Brasil, el modelo de Néstor Kirchner y Cristina Rodriguez de Kirchner en Argentina, y el triunfo del líder cocalero Evo Morales en Bolivia. La consistencia de esta perspectiva moderadamente antiimperialista confronta la política norteamericana en la región (como se observa en las críticas al Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y a las propuestas privatizadoras de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

América Latina refleja no solo la pérdida de relevancia del FMI para orquestar las políticas económicas de la región, sino un intento de generar modelos autónomos de gobierno democrático, incluso en oposición al poder dominante en la región.

Esta perspectiva, que permeaba las luchas políticas de los sesentas hubiera sido prácticamente impensable hace apenas quince años con la predominancia de gobiernos neoliberales en la región y el poder del FMI para regular las políticas económicas.

De igual modo, los simbolismos personificados en estos nuevos presidentes se constituyen en mensajes subliminales de las nuevas realidades políticas. Cierto es que Fidel Castro personifica la tradición de clases medias radicalizadas, que

12 FREIRE, 1973.

participan en la política doméstica, claramente en su caso, buscando confrontar el modelo autoritario y represivo de Batista, un brutal dictador apoyado por los Estados Unidos en Cuba. Pero también es cierto que Hugo Chavez reflejó la llegada al poder de alguien totalmente apartado de los círculos de cultura y política dominante de Venezuela, un zambo, no un blanco, que consolidó un poder, y con una elección y un plebiscito ganados por amplia mayoría, muestra que tuvo condiciones de estadista y gran respaldo y legitimidad entre los votantes. Ayudó contar con el apoyo financiero de los ingentes petrodólares Venezolanos quince años atrás.

Pero la experiencia de Hugo Chavez no es una experiencia solitaria. La llegada de Luiz Ignacio da Silva (Lula) al poder en Brasil, en elecciones donde recibió un amplio respaldo y luego fue re-electo, así como la elección de Dilma Rousseff constituyeron una clara repulsa a las políticas neoliberales impulsadas por el sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Lula es un dirigente metalúrgico fundador del Partido dos Trabalhadores (PT), un miembro de la clase obrera brasileña, y llega al gobierno comandando un partido socialista democrático en el país más poderoso de América Latina, y uno de los diez más importantes económicamente del mundo.

La ascendencia de Lula al poder también refleja estos vientos de cambio en la región. Lo mismo sucedió con la llegada al gobierno en Argentina de Néstor Kirchner, quien representó la llegada al gobierno argentino de un sector peronista de izquierda moderada que cuestionaba el establishment, en búsqueda de un modelo de socialismo nacional, y que llegan al gobierno para confrontar los fundamentos del modelo neoliberal que provocó el colapso de la economía argentina y casi lleva al país a una guerra civil.

Pero para coronar este proceso, el triunfo electoral de Evo Morales, un indígena a la presidencia de la República de Bolivia, marca un hito histórico en una región donde los habitantes originarios fueron sistemáticamente oprimidos, sojuzgados, violentados, robados y despreciados por los conquistadores y las clases oligárquicas y medias. Es decir, son perfiles que se reflejan en estos casos una imagen de cambio real, a partir de personas con identidades y pasados muy claros, que se apartan drásticamente de la experiencia histórica de las élites tradicionalmente gobernantes de la región.

Si bien uno no debe leer demasiado en la transformación del poder con la llegada de individuos diferentes que los que representan al establishment, al menos simbólicamente estos cambios trazaron rutas alternativas de la política latinoamericana.

Esta transformación de los gobiernos latinoamericanos va de la mano con la presencia de nuevos modelos educativos, incluyendo las propuestas de transformación de las universidades postuladas por el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos tratando de vincular las universidades con los movimientos sociales y con los Foros Mundiales, Sociales y de Educación.¹³

Otra experiencia importante es la que se lleva a cabo en Brasil con el Movimiento Brasilero de Alfabetização, o Mova-Brazil, que surgió inicialmente como uno de las primeras iniciativas de la administración educativa del PT, a cargo de Paulo Freire como Secretário de Educação da Municipalidad de São Paulo (1989-1991), que fuera continuada por un grupo de organizaciones no gubernamentales y que ahora tiene carácter nacional, con un impacto real en cientos de comunidades brasileñas, especialmente a nivel municipal.

Estos cambios en las administraciones educativas deben, en mucho, su ímpetus a la presencia de movimientos sociales, como Barrios de Pie, en Argentina, o el Movimento Sem Terra, en Brasil, que han avanzado nuevas estrategias para la creación de empleo, las transformaciones agrarias en la tenencia de la tierra, la gestión de cooperativas de trabajadores, distribución de subsidios estatales a desocupados, como los planes trabajo para jefes y jefas del hogar, y han avanzado en nuevas elaboraciones de educación popular, especialmente utilizando modelos de alfabetización diseñados y difundidos por la experiencia Venezolana del gobierno bolivariano de Hugo Chavez.

El modelo de ‘escola cidadã,’ requiere una mención especial entre estos nuevas experiencias en la región, impulsando modelos curriculares y de gobierno

13 Véase la propuesta de Souza Santos en Rob Rhoads & Carlos A. Torres (editors) *Higher Education, State and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, Stanford University Press, 2005.

escolar basados en autonomía y competencia de los agentes escolares.¹⁴

Desde la perspectiva de la economía política, las crisis y su resolución en la región han llevado a importantes cambios en los modelos de actuación comercial. Por ejemplo, nuevas experiencias de trueque como mecanismo de sobrevivencia en los sectores populares han tomado lugar en todo el continente,¹⁵ y hay un vigoroso debate sobre los modelos de economía solidaria, originalmente creados en Chile post-Allende como una manera de salir de la pobreza que el modelo neoliberal de Pinochet había creado.¹⁶ Finalmente, quizá no exista un modelo más radical de reorganización de un sector de la economía que las tomas de empresas que fracasaron económicamente con las crisis del año 2000-2002 en Argentina, por sus empleados y obreros, y la reconversión de las mismas en empresas cooperativas, modificando importantes aspectos de las leyes de propiedad privada, y afectando los mecanismos tradicionales judiciales de resolución de las quiebras.¹⁷

Esta nueva efervescencia de modelos alternativos alcanza dimensiones planetarias con la presencia de los movimientos trascnacionales de liberación, como el Foro Social Mundial, el Foro Educativo Mundial, la Carta da Terra, y las Cumbres Educativas, y tantos otros que cuestionan los modelos neoliberales de globalización y postulan opciones alternativas de planetarización.¹⁸

La clave para entender las nuevas formulaciones hegemónicas de la globalización neoliberal reside en el control y manipulación de los medios de

14 Véase los fundamentos teóricos y políticos de esta propuesta en Moacir Gadotti “O projeto da escola cidadã como alternativa ao projeto neoliberal. Educar para e pela cidadania.” CLACSO, Grupo de Trabajo de Educación y Sociedad, Seminario Internacional, Buenos Aires, Argentina, 27-28 de octubre 2000. Vease la serie de papers que escribió sobre el tema em: <www.institutopaulofreire.brasil>.

15 Véase las discusiones sobre la ‘moneda social’ en América Latina en: <www.appropriate-economics.org/latin/latin.html>.

16 Sobre el proyecto, ya mundial, de economía solidaria, véase: <www.economiasolidaria.net>. Debe notarse que el proyecto de economía solidaria no se puede restringir de manera alguna a las experiencias latino-americanas sino que hay importantes experiencias y debates en países europeos como Francia. Véase por ejemplo el Manifiesto Europeo de la Red de Economía Alternativa y Solidaria. <www.reasnet.com>.

17 Vease por ejemplo, la película canadiense, apoyada por el National Film Board de Canada, *The Take*, dirigida y producida por Avi Lewis, con un script elaborado por Naomi Klein, autor del bestseller internacional *No Logo*, y proponente de un manifiesto por una economía radical para el siglo XXI.

18 Ver Moacir Gadotti, “Ecopedagogia e Educacão para a sustentabilidade”, São Paulo, Instituto Paulo Freire, 1998. Para una discusión de los fundamentos alternativos a un modelo de globalización neoliberal, y el establecimiento de las pautas para un análisis de planetarización, véase la comunicación de José Eustaquio Romão, ‘Educación y Globalización en Brasil,’ en Globalization and Education Reform, The 6th International Conference on Education Research, october 20-21, 2005, Hoam Faculty House, University of Seoul, Corea.

comunicación masiva. Hasta hace poco, no se habían desarrollados nuevos proyectos hemisféricos que buscan desafiar los canales tradicionales (y los no tradicionales, como CNN - Cable News Network) de información, creando nuevos modelos de información como la radio Bolivariana, un nuevo proyecto de información contra-hegemónica.

Esta breve descripción de algunos de los nuevos proyectos de transformación en América Latina, es por su naturaleza incompleta y superficial. Es imposible capturar las complejidades de lo real y los diversos senderos de la imaginación creadora que utilizan las gentes, los pueblos, los gobiernos, los movimientos sociales y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), las naciones en la región, así como sus intelectuales, en pocas páginas. Sin embargo, no cabe duda que la simiente intelectual y política de la cual abrevó Paulo Freire, y a la cual aportó conceptos que ahora tienen un carácter universal como la educación como práctica de la libertad, la pedagogía del oprimido, la metodología del tema generador, la pedagogía crítica o la concientización, para citar solo algunos de ellos, continua viva y vigorosa, acunando el nacimiento de un nuevo mundo y de nuevas utopías.

Acariciando la utopía, necesitamos nuevos modelos de gestión administrativa y curricular en las escuelas, en los círculos de cultura, en la educación no formal, en los movimientos sociales y en la creación de nuevos modelos de globalización alternativa al neoliberalismo o *globalización* es decir, planetarización.

Para terminar, quisiera sugerir algunas de las nuevas demandas que confronta la universidad latinoamericana. Hemos señalado en otros trabajos que la globalización neoliberal, predicada sobre la dominancia del Mercado sobre el Estado y modelos desreguladores de gobierno, afectó la Universidad en el contexto del ‘capitalismo académico’. Las reformas resultantes han avanzado la competitividad internacional, afectando las universidades públicas en cuatro áreas principales, eficiencia y accountability, acreditación y universalización, competitividad internacional y privatización

Hay, sin embargo, una fuerte resistencia en las universidades, a los modelos de globalización que son top-down como reformas impuestas en los debates públicos acerca de la reforma educativa, currículum y instrucción, formación de profesores y gobierno escolar.

El gran desafío que confronta América Latina en este momento, es el desafío de la construcción de una universidad de calidad que a la vez incorpore las crecientes masas de jóvenes estudiantes que buscan en la universidad un ticket para la movilidad social. Lamentablemente, en el contexto del mundo que vivimos, donde más de la mitad de los habitantes del planeta son menores de 25 años, y donde 1/7 del total de habitantes viven con menos de un dolar y veinticinco centavos diarios, el sueño dorado de la universidad como trampolín para un bienestar familiar y comunitario comienza a ser socavado por la fuerza de los hechos: a pesar del crecimiento cada vez mayor de escolarización, no hay un modelo similar de crecimiento en el empleo.

En nuestro trabajo con Rob Rhoads,¹⁹ hemos señalado que las universidades confrontan un conjunto de crisis. En dicho libro Boaventura de Sousa Santos sugiere que las universidades confrontan una crisis institucional, una crisis de legitimidad, y una crisis de hegemonía. La crisis institucional resulta de modelos de financiamiento estatal cada vez más limitado en las universidades públicas, forzando estas a buscar ‘user fees’ en la contribución de los estudiantes y sus familias. La crisis de legitimidad es el resultado de la creciente segmentación de los títulos y diplomas universitarios y su consecuente devaluación, algo que se denominó en la década de los setenta con el acertado título del controversial libro de Ronald Dore *The Diploma Disease* (la enfermedad de los diplomas).²⁰ La crisis de hegemonía es el resultado de un proceso convergente que incluye, por un lado, la perdida de la autoridad intelectual de la Universidad frente a la creciente disseminación de conocimientos que superan y avasan los principios básicos del expertise como conocimiento esotérico. Es decir, el internet questiona la habilidad de concentrar modelos de conocimiento en pocas manos de expertos. Por otro lado, responde a las crecientes demandas frente a las universidades, forzando a que produzcan un conocimiento que sirva al Mercado y a su vez, pueda ser contextualizado, o mejor dicho, medido, en términos efectivos por su habilidad para emplear a los estudiantes que pasan por sus cursos.

Uno de los temas no resueltos en la educación superior latinoamericana

19 RHOADS; TORRES (2006).

20 DORE, R. P. (1976).

es como lograr harmonizar los proyectos de transformación social que llegaron al gobierno luego de superar la tormenta neoliberal, con nuevos proyectos de transformación social de las universidades, especialmente las universidades públicas, superando sus crisis de hegemonía, legitimidad e institucional, y abriendo un nuevo horizonte para estas instituciones milenarias que todavía están en deuda con la construcción democrática de las sociedades latinoamericanas. Esta deuda se agiganta, si se me permite, cuando nos aproximamos al centenario de la Reforma Educativa de Córdoba en 1918. ¿Tendrán las universidades el arrojo, la valentía y la creatividad, para crear una nueva reforma educativa universitaria para el siglo XXI?

Repensar la educación en América Latina es vivir entre la crítica y la utopía. Es criticar la realidad de prácticas y modelos educativos y sociales injustos, sin equidad y sin igualdad, y por supuesto sabiendo que sin justicia no puedo lograrse la paz.

Pero no solo criticar, en la mayor experiencia del ‘*aufheben*’ hegeliano de criticar, conservar y superar, en mirada dialéctica, sino también celebrar los logros de la educación liberadora y las luchas sociales, y proponer nuevas alternativas, nuevas utopías, nuevos horizontes, nuevos modos, cada vez más humanos, justos, pacíficos y amorosos de interrelación entre las gentes, las familias, las comunidades y las naciones en el sistema internacional. No podemos aceptar un compromiso menor que este ya que no hay utopías de medias tintas.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre and PASSERON, Jean Claude. **Reproduction in Education, Society, and Culture**. London, Sage, 1990, p. 5.

DORE, R. P. **The Diploma Disease: Education, Qualification and Development**. London: George Allen & Unwin, 1976.

FREIRE, Paulo. “**La Educación, La Liberación y La Iglesia**”. Estudio Encounter IX/1, 1973.

OFFE, Claus. Disorganized Capitalism, ed. John Keane, London: Hutchinson, 1985; Fredric Jameson, **Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism**. Durham, NC: Duke University Press, 1991.

RAWLS, John. **Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica**. México, 1997.

RHOADS, Robert and TORRES, Calos Alberto. (editors). **The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas**. Stanford, Stanford University Press, 2006.

SANTOS, B. S; RHOADS, R.; TORRES, C. A. (editors). **Higher Education, State and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas**. Stanford, Stanford University Press, 2005.

WILLIAMS, Michael and REUTEN, Geert. “**After the Rectifying Revolution: The Contradictions of the Mixed Economy**”, Capital and Class, 49, Spring, 1993, p. 82.

Capítulo 2

NOVAS TECNOLOGIAS DE GOVERNAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DOS MODOS DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO²¹

António Teodoro

Vários podem ser os sentidos atribuídos ao termo *regulação*, em função das abordagens teóricas assumidas. Christian Maroy (2006, p. 11-17) sinaliza três dessas abordagens: (i) a regulação no sentido funcionalista e cibernetico; (ii) a regulação institucional; e, (iii) a regulação a partir de teorias não funcionalistas, que sintetiza no que designa de abordagem socioconstrutivista. Não sendo meu propósito desenvolver o que distingue teoricamente esses diferentes tipos de abordagem, pode-se, de forma genérica, definir a regulação da educação como o conjunto de processos colocados em prática num sistema educativo de forma a que os seus atores (ou agentes, conforme o nível de *autonomia relativa* que se lhes reconheça), do centro à periferia, atinjam, com a maior eficácia possível, os objetivos fixados no quadro do que entende ser os interesses gerais (MEURET,

21 O autor autoriza a publicação de acordo com as normas bibliográficas vigentes no Brasil.

2007). Reconhecendo que podem ser múltiplos os planos e escalões onde os processos de regulação se concretizam (DALE, 2005; MAROY, 2006), o presente texto situa-se no plano transnacional e da sua influência sobre todos os outros planos e escalões de regulação.

Em trabalhos anteriores (TEODORO, 2001, 2003, 2007), procurei uma explicação para as relações entre globalização (hegemônica) e educação, sobretudo a partir da abordagem de Roger Dale, que, em texto muito conhecido (DALE, 2004), se posicionava distintamente face aos trabalhos de John Meyer e seus colaboradores da Universidade de Stanford. Meyer e colaboradores defendem que a expansão mundial dos sistemas educativos assenta, fundamentalmente, em modelos e objetivos comuns definidos no quadro da modernidade ocidental, como o progresso, a igualdade ou os direitos humanos (MEYER; RAMIREZ, 2000; SUAREZ; RAMIREZ, 2007) – uma *cultura mundial educacional comum* (CMEC), na fórmula com que Dale sintetizou esta abordagem dos autores da teoria neoinstitucional: “(...) a educação, por si só, é uma formalidade mundialmente estandardizada, pelo que, ao adotarem a educação, os países ficam implicados em dispositivos comuns” (MEYER, 2000, p. 20). Dale afastava-se desse tipo de abordagem, defendendo que a globalização “é um conjunto de dispositivos políticoeconômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores”. E acrescentava: “A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio” (DALE, 2004, p. 436).

No plano das consequências da globalização na educação, Meyer e seus colaboradores insistem, baseando-se fundamentalmente numa análise das políticas curriculares e nas estruturas organizacionais, no desenvolvimento por isomorfismo da escola de massas nos diferentes espaços do sistema mundial. Por sua vez, Dale prefere sublinhar que a globalização não significa a dissipação ou o enfraquecimento dos Estados já poderosos, mas antes o reforço da sua capacidade para responder coletivamente às forças que nenhum deles pode, por si, jamais controlar individualmente. Centrando a sua crítica na teoria da agência subjacente à abordagem da CMEC de John Meyer, Dale (2004) sugere que a influência da globalização (hegemônica) se manifesta sobretudo a partir da fixação de uma

agenda globalmente estruturada da educação (AGEE), em que agências multilaterais como a Unesco, o Banco Mundial ou a OCDE desempenham um papel decisivo.

Com um outro tipo de abordagem, de natureza histórico-social e apoiando-se na teoria dos sistemas sociais autorreferenciais de Niklas Luhmann, também Jürgen Schriewer tem procurado mostrar os limites da abordagem neoinstitucionalista de Meyer e colaboradores. Apoando-se num vasto trabalho empírico realizado no seio do Centro de Educação Comparada da Universidade Humboldt, de Berlim,²² Schriewer (2004) defende que as tendências não vão no sentido da construção de *um só mundo* mas antes, e muito mais, da persistência de *múltiplos mundos*.²³ Segundo esta perspectiva, a influência mundial é sempre mediatisada por um processo de ‘externalização’ (SCHRIEWER, 2000), ou seja, reconstruída em função das tradições, dos valores e dos objetivos assumidos no interior das sociedades nacionais.

Em texto mais recente, Dale (2008) faz uma revisão crítica da sua anterior posição. Reconhecendo um conjunto de limitações *internas* e *externas* à sua proposta, bem como o uso de uma abordagem metodológica inadequada – “é claro que o nacionalismo metodológico, a equação ‘sociedade com Estado-nação’, que caracterizou não apenas a educação mas todas as outras ciências sociais, não é somente inadequada mas também enganadora” –, Roger Dale assume que, desde que formulou originalmente a sua proposta em 1998-1999, houve substanciais mudanças notadamente nos conceitos de currículo, Estado e nação, os elementos-chave da abordagem de John Meyer e colaboradores.²⁴ Apoando-se no trabalho de Boaventura de Sousa Santos (1995),²⁵ no sentido de distinguir as trajetórias

22 O projeto de investigação baseou-se na análise das temáticas dos artigos das principais revistas pedagógicas publicadas entre 1920 e 1997 em três países de diferentes espaços do sistema mundial: Espanha, Rússia/URSS e China (ver SCHRIEWER, 2004, p. 12-13).

23 “Por este ponto de vista, os resultados condensadas aqui colocam explicitamente em relevo os laços gerais – características das externalizações da reflexão pedagógica – entre as mudanças de um sistema político e social, as mudanças de imperativos em matéria de reforma do seu sistema educativo e as transformações da reflexão sobre a educação e as políticas educativas que lhes estão associadas” (SCHRIEWER, 2004, p. 21).

24 “Mais especificamente, a mudança para uma Economia do Conhecimento Global/Neoliberal como representação da globalização pode trazer uma transformação do pensamento no currículum, que deixa de ser um corpo de conhecimentos justificados pelo seu contributo para os valores da modernidade e estruturado (e ensinado) de um modo planeado e sequencial, para se tornar em competências destinadas a serem aprendidas *ad hoc*, como e quando necessário” (DALE, 2008).

25 Dale cita a edição de *Toward a New Legal Common Sense* de 2004 (London, Butterworth). A nossa referência é a da edição original.

do capitalismo e da modernidade (e não de tratá-las como implicitamente equivalentes), Roger Dale analisa as relações entre uma e outra na reprodução das sociedades, incluindo através da educação, propondo-se, em conclusão, centrar a sua atenção, em próximas abordagens, em quatro aspectos particulares:

1. Se queremos compreender as relações entre Educação e globalização melhor, temos de reconhecer que as consequências da modernidade são muito vastas e que os seus princípios fundamentais são reproduzidos como universais em todo o mundo.
2. O conceito de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação continua a manter alguma validade, mas unicamente nos termos e limites sugeridos acima.
3. Mais importante, é fundamental ver as relações entre Educação e globalização como um elemento-chave das mudanças nas relações entre capitalismo e modernidade na era neoliberal.
Não são somente os discursos, as instituições e as práticas da Modernidade Ocidental que necessitam de ser problematizados, mas os próprios pressupostos metodológicos e os instrumentos que geram. (DALE, 2008).

O novo projeto de desenvolvimento gerado pela globalização hegemônica trouxe, para primeiro plano, uma estratégia de liberalização dos mercados mundiais, levando o axioma das vantagens competitivas a tornar-se o centro desse projeto e, desse modo, à recuperação da teoria neoclássica do capital humano. Não admira então que Dale (1999) argumentasse que os mais claros efeitos da globalização nas políticas educativas sejam consequência da reorganização dos Estados para se tornarem mais competitivos, nomeadamente de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios.

No anterior projeto desenvolvimentista, as relações entre os planos nacional e internacional na definição das políticas educativas nacionais processava-se num duplo registro: por um lado, a assistência técnica das organizações internacionais era (é) ativamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como meio de *legitimização* das opções internas entretanto assumidas; por outro, as constantes iniciativas (seminários, conferências, *workshops*), estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel de normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que fixa não

apenas prioridades mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de *mandato*, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.²⁶

No projeto da globalização – e essa é a hipótese que venho defendendo desde 2001 (TEODORO, 2001; 2003, 2007) –, essas relações estabelecem-se sobretudo tendo como centro nevrálgico os *grandes projetos estatísticos internacionais*, e, muito em particular, o projeto INES,²⁷ do Centre for Educational Research and Innovation (CERI) da OCDE. Nesses projetos estatísticos, a *escolha dos indicadores* constitui a questão determinante na fixação de uma agenda global para a educação,²⁸ com um enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, mas igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais.

O projeto INES foi marcado, de início, por uma forte controvérsia e uma larga oposição interna no seio da OCDE (HENRY, LINGARD, RIZVI; TAYLOR, 2001).²⁹ Tendo como expressão pública mais conhecida a publicação anual de *Education at a Glance*, este empreendimento da OCDE foi decidido na sequência de uma conferência realizada em Washington, em 1987, por iniciativa e a convite do governo dos EUA e do Secretariado da OCDE, em que participaram representantes de 22 países, bem como diversos peritos e observadores convidados.³⁰ O ponto principal da agenda da OCDE no campo da educação era, nessa época, a *qualidade do ensino*, que serviu como questão de partida para o lançamento do projeto INES, possivelmente a mais significativa e

26 Para o caso de Portugal, e para o período compreendido entre o final da 2ª Guerra Mundial e a adesão, em 1986, à então Comunidade Econômica Europeia (CEE), ver Teodoro (2001).

27 Indicators of Educational Systems (Indicadores dos Sistemas Educativos).

28 Como explicitarei adiante, a influência desses grandes projetos estatísticos vai bem mais além da mera fixação da ‘agenda global da educação’.

29 Tive a oportunidade de confirmar essa afirmação com Maria do Carmo Clímaco, que representou Portugal nas reuniões que prepararam o lançamento do projeto, bem como com Ana Benavente, que, no final dos anos 1990 e início de 2000, representou Portugal no Comitê Diretivo da OCDE (cf. memorandum da oficina de trabalho “Organizações internacionais e regulação transnacional das políticas educativas: os indicadores de comparação internacional e a construção de uma agenda global de educação”, realizada em 22 de março de 2007, em Lisboa, no âmbito da Rede Ibero-Americana de Investigação em Políticas de Educação, RIAIPE).

30 De uma forma mais detalhada, ver a gênese deste projeto em “A regulação transnacional das políticas educativas. O papel dos indicadores de comparação internacional na construção de uma agenda global de educação”, paper apresentado por Madalena Mendes e Carla Galego na 8th Conference of European Sociological Association, que teve lugar na Escócia, de 3 a 6 de setembro de 2007. Este trabalho foi realizado no âmbito da Rede Ibero-Americana de Políticas de Educação e do Projeto Educating the Global Citizen, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref POCI/CED/56992/2004 e PPCDT/CED/56992/2004).

importante atividade dessa organização internacional em toda a década de 1990.

Reconhecendo que o problema mais complexo não era tanto o cálculo de indicadores válidos mas a classificação dos conceitos, os representantes dos países membros da OCDE e os peritos convidados examinaram um conjunto de mais de cinquenta indicadores nacionais possíveis, tendo acabado por reuni-los em quatro categorias: (i) os indicadores de *input* (entrada), (ii) os indicadores de *output* (resultados), (iii) os indicadores de processo, e (iv) os indicadores de recursos humanos e financeiros (BOTTANI; WALBERG, 1992).

A concretização desse projeto permitiu à OCDE estabelecer uma importante base de dados de indicadores nacionais de ensino, que alimenta a publicação, desde 1992, do *Education at a Glance*. Nesses *olhares*, para além dos tradicionais indicadores, sejam as diferentes taxas de escolarização, os vários índices de acesso à educação, as despesas com a educação, as qualificações do pessoal docente, figura um conjunto de novos indicadores que têm profundas consequências, *a montante*, na formulação das políticas de educação no plano nacional.³¹ Esses novos indicadores são apresentados pela OCDE de uma forma particularmente significativa:

Para responder ao interesse crescente da opinião e dos poderes públicos face aos resultados do ensino, mais de um terço dos indicadores apresentados nesta edição tratam dos resultados, tanto no plano pessoal como no respeitante ao mercado de trabalho, e da avaliação da eficácia da escola. Os indicadores que se inspiram no primeiro Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos dão uma ideia do nível de proficiência das competências de base dos adultos e dos laços existentes entre essas competências e algumas características chave dos sistemas educativos. A publicação comprehende ainda uma série completa de indicadores sobre os resultados em Matemática e em Ciências, que cobre a quase totalidade dos países da OCDE e inspiram-se no Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências. Além disso, os indicadores tirados do primeiro inquérito sobre as escolas do projecto INES contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos disponíveis sobre a eficácia da escola (CERI, 1996, p. 10).

Mas mais significativas ainda são as prioridades futuras apresentadas para este

31 Ver, por exemplo, os dois campos privilegiados pela OCDE nos finais da década de 1990: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

projeto, constituindo uma verdadeira agenda global para as reformas realizadas, ou em curso, na transição de século e de milênio nos sistemas de educação dos diferentes países:

Em primeiro lugar, as informações classificadas sobre a aprendizagem para a vida e os seus efeitos sobre a sociedade e sobre a economia estão cruelmente em falta. Sendo um dado adquirido que os países não podem mais contar unicamente com a expansão progressiva da formação inicial para satisfazer os pedidos de novas qualificações de alto nível, novos indicadores devem ajudar os decisores a melhorar as bases da aprendizagem para a vida. Para isso, é preciso criar fontes de dados sobre a formação em empresa, a formação contínua e a educação de adultos e sobre outras formas de aprendizagem que se situam fora da escola. Os fatores que influem nos perfis da aquisição dos conhecimentos ao longo da vida estão em risco de serem difíceis de apreender. Os dados sobre a literacia dos adultos (...) são um primeiro passo nessa direção porque fornecem informações sobre as relações entre os programas escolares e as competências requeridas pelos adultos, e entre a aprendizagem e o trabalho dos indivíduos, de todas as idades. A evolução das necessidades de informação exige também uma expansão da base dos dados sobre os resultados, nomeadamente os dos alunos e das escolas. As fontes de informação deverão passar de simples constatações dos resultados relativos dos países, e tentar identificar as variáveis que influem nesses resultados (CERI, 1996, p. 11).

O quadro 1 sistematiza os indicadores temáticos usados entre 1992 e 2007 nos relatórios anuais da OCDE, *Education at a Glance*. Como se pode verificar, assiste-se nos últimos anos a um processo de normalização dos indicadores, isto é, os indicadores selecionados centram-se em quatro temas, que procuram medir os resultados dos sistemas educativos: (i) acesso à educação; participação e progresso; (ii) o ambiente da aprendizagem e a organização das escolas; (iii) recursos humanos e financeiros investidos em educação; e (iv) resultados das instituições educacionais e o impacto do conhecimento. Enquanto durante a segunda metade da década de 1990, os indicadores usados diziam respeito quer ao contexto quer aos custos, relação mercado/sociedade, equidade e resultados, no início do novo milênio eles prendem-se fundamentalmente com contexto, custos e resultados.

Quadro 1

Indicadores temáticos dos relatórios anuais da OCDE *Education at a Glance*, 1992-2007

Título dos capítulos	1992	1993	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Custos, Recursos e Processos Escolares	X	X	X											
Resultados da Educação		X	X											
Contexto da Educação	X	X	X				X	X						
Resultados da Educação no Mercado de Trabalho a nível Individual e Social							X	X						
Resultados da Educação na Aprendizagem								X						
Transição da Escola para o Trabalho					X									
Contexto Demográfico, Social e Económico da Educação		X	X	X										
Custos da Educação e Recursos Humanos e Financeiros			X											
Resultados da Graduação das Instituições Educativas				X										
Sucesso dos Estudantes e Literacia dos Adultos			X											
Resultados da Educação no Mercado de Trabalho				X										
Ambiente Escolar e Processos da Escola/Sala de aula			X	X										
Acesso à Educação, Participação e Progressão		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ambiente de Aprendizagem e Organização das Escolas				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recursos Humanos e Financeiros Investidos na Educação				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Resultados das Instituições Educativas e Impacto da Aprendizagem					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sucesso dos Estudantes					X	X								
Sucesso dos Estudantes e Resultados da Educação nos planos Social e do Mercado de Trabalho						X								
Resultados da Educação nos planos Social e do Mercado de Trabalho							X							

Fonte: © Carla Galego; Madalena Mendes, 2007.

Os efeitos práticos desse projeto estão bem presentes nas políticas educativas adotadas nos diferentes Estados membros (ou associados) da OCDE desde a década de 1990, em geral pertencendo a espaços centrais ou na semiperiferia desses espaços centrais. Uma influência que se manifesta não por um mandato explícito,³² mas pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de *performances* dos sistemas educativos. Como afirma Green (2002), a obsessão com a medida dos resultados e *performances* torna os governos (e, acrescento, demais atores políticos, com destaque para aqueles que possuem um acesso privilegiado aos meios de comunicação social de massas) prisioneiros de uma espécie de Jogos Olímpicos de nações, onde se colocam sob a forma de *ranking* os sistemas educativos em termos da sua eficácia.

São conhecidos múltiplos trabalhos que mostram os limites e a fragilidade dos fundamentos técnicos e científicos, bem como os problemas epistemológicos, das comparações internacionais de resultados (ver AFONSO; ST. AUBYN, 2006; BAUTIER, CRINON, RAYOU E ROCHEX, 2006; BROADFOOT, OSBORN, PLANEL E SHARPE, 2000; NORMAND, 2003, 2004). Mas a questão central está no fato desse tipo de comparação se tornar uma arma muito poderosa para quem controla os ‘significados’ do que é comparado. Isso mesmo é reconhecido por um antigo administrador principal do CERI-OCDE:

Os estudos comparados funcionam como alavancas que permitem fazer saltar as resistências, não importa a que nível se situem, seja ao nível da investigação ou ao nível político. A comparação torna-se uma arma no conflito sobre a organização do ensino. Permite sobretudo implementar estratégias de informação novas sobre os processos educativos e trazer informações que aguçam e enfraquecem as posições dos adversários. (BOTTANI, 2001, p. 75).³³

32 Esclarece-se que esta afirmação se reporta aos países centrais ou na semiperiferia dos espaços centrais, bem como aos chamados países emergentes, que atualmente integram ou são membros associados da OCDE. Para os países do chamado Terceiro Mundo, na periferia do sistema mundial, outras são as relações de força que se estabelecem, por exemplo entre instituições financeiras como o Banco Mundial ou o FMI e os governos nacionais.

33 Sublinhe-se que, na ocasião em que a afirmação foi escrita, N. Bottani ainda desempenhava as funções de administrador principal do CERI-OCDE.

Como sublinha Normand (2003), esta obsessão pelos resultados e pela comparação internacional de *performances* assenta no duplo propósito de, por um lado, ‘moldar’ um modelo político para a educação e, por outro, institucionalizar um modo de governança que tende a confiscar o debate democrático e a impedir uma reflexão sobre o projeto político da escola.

Neste contexto, o poder das organizações internacionais nos tempos atuais vai além do já importante papel de fixação da agenda global da educação. Recorrendo a uma analogia com a distinção que Basil Bernstein faz entre *recognition* (‘recognition’) e *realização* (‘realisation’),³⁴ Roger Dale defende que a influência das organizações internacionais, – dentre as quais destaco a OCDE por considerar que constitui, pelo menos no campo da educação, o principal *think tank* mundial da globalização hegemônica³⁵ –, se situa não apenas na segunda dimensão de poder de Steven Lukes – “poder como definição de agenda” – mas, sobretudo, na sua terceira dimensão – “poder de moldar e controlar as regras do jogo e de formatar as preferências” (DALE, 2008, p. 3).³⁶ Por isso também a convicção de Roger Dale de que o papel das organizações internacionais tem mudado, assumindo-se cada vez mais como *definidores de problemas* (‘problem definers’) e menos como *provedores de soluções* (‘solution providers’).

34 “A regra do reconhecimento permite, essencialmente, a apropriação de realizações para serem colocadas em conjunto. A regra da realização determina como colocamos significados em conjunto e os tornamos públicos. A regra da realização é necessária para produzir o texto legitimado. Assim, diferentes valores de enquadramento atuam seletivamente nas regras de realização e na produção de diferentes textos. De modo simples, as regras de reconhecimento regulam os significados que são relevantes e as regras de realização como os significados são colocados em conjunto para criar o texto legitimado”. (BERNSTEIN, citado por DALE, 2008, p. 3).

35 Esta minha posição, defendida desde a publicação do artigo “Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade” (TEODORO, 2001), é corroborada por Henry, Lingard, Rizvi e Taylor (2001).

36 Dale refere-se ao livro de Steven Lukes, *Power, a Radical View* (London, Macmillan, 1. ed. 1974; 2. ed., 2005).

Os grandes inquéritos internacionais como o Timss,³⁷ o Pisa,³⁸ o Pirls³⁹ ou o novel Talis⁴⁰ (e, em alguns países, replicados no plano nacional), e a sua permanente comparação em relatórios e estudos internacionais (e nacionais), pouco (ou nada) preocupados com os contextos sócio-históricos geradores desses resultados, tornaram-se uma das principais tecnologias de governança. O seu papel é o de fornecer as *evidências* para a ação política governativa (*evidence-based policy*), remetendo para segundo plano a contextualização dos processos de aprendizagem, bem como a participação e o debate democráticos sobre as dimensões políticas da educação.

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em *evidências* apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projetos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de *fazer políticas sem política*, de um governo de *sábios* que conhece os caminhos e as soluções para tornar o ‘povo’ feliz.⁴¹

³⁷ Third/Trends in International Mathematics and Science Study. Publicado em 1995, com a designação de Third, passou a partir de 1999 a designar-se de Trends. Conduzidos pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), foram realizadas até agora as edições de 1995, 1999, 2003 e 2007.

³⁸ Program for International Student Assessment. Este estudo foi lançado pela OCDE em 1997 e teve, até agora, três ciclos. O primeiro, que decorreu em 2000, teve como principal domínio de avaliação a literacia em contexto de leitura e envolveu cerca de 265.000 alunos de 15 anos, de 32 países. No segundo ciclo, realizado em 2003, participaram 41 países, envolvendo mais de 250 000 alunos de 15 anos, dando uma maior ênfase à letramento em matemática e tendo como domínios secundários os letramentos de leitura e científica, bem como a resolução de problemas. No terceiro ciclo, que decorreu em 2006, houve preponderância do letramento científico e contou com a participação de cerca de sessenta países, envolvendo mais de 200 000 alunos de 7 000 escolas.

³⁹ Progress in International Reading Literacy Study. Este projeto, conduzido pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), realizou dois ciclos de coleta de dados. No primeiro, denominado Pirls 2001, participaram cerca de 150.000 alunos do 4º ano de escolaridade em 35 países. No segundo, Pirls 2006, já participaram crianças do 4º ano de 45 sistemas escolares, abrangendo um mínimo de 150 escolas, com um total de 4.500 a 5.000 alunos a serem testados em cada um dos sistemas escolares participantes.

⁴⁰ Teaching and Learning International Survey. Em setembro de 2007 tinham participado 24 países, entre os quais Portugal. Este projeto é apresentado como o primeiro *survey* internacional, onde o foco principal situa-se no contexto de aprendizagem e nas condições de trabalho dos professores nas escolas.

⁴¹ Mesmo que, muitas vezes, os seus mentores não tenham condições para explicitar este ponto de vista, a *política baseada em evidências* tem, contudo, consequências claras: operar, simultaneamente, como legitimação das políticas adoptadas e desqualificação de políticas alternativas, apontadas como resultado de interesses particulares que não têm suporte técnico-científico nem respondem ao interesse geral.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J.; ST AUBYN, M. Cross country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. **Economic Modelling**, n. 23, p. 476-491, 2006.
- BAUTIER, É.; CRINON, J.; RAYOU, P.; ROCHEX, J.-Y. Performances en littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves : analyses secondaires de l'enquête PISA 2000. **Révue Française de Pédagogie**, n. 157, p. 85-101, 2006.
- BROADFOOT, P.; OSBORN, M.; PLANEL, C.; SHARPE, K. *Promoting Quality in Learning: Does England Have the Answer?* London: Cassell, 2000.
- BOTTANI, N. Usages et mésusages des approches comparatives dans un cadre politique. In : SIROTA, R. (Ed.). **Autour du Comparatisme en Education** (p. 71-76). Paris: PUF, 2001.
- BOTTANI, N.; WALBERG, H. J. À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement?. In **CERI: L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement.** Un cadre d'analyse (p. 7-13). Paris: OECD/OCDE, 1992.
- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION [CERI]. **Regards sur l'Éducation.** Les indicateurs de l'OCDE. Paris: OCDE, 1996.
- DALE, R. Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms? **Journal of Educational Policy**, 14(I), 1999, p. 1-17.
- _____. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma ‘Cultura Educacional Mundial Comum’ ou localizando uma ‘Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?’ **Educação & Sociedade**, n. 87, 2004, p. 423-460.
- _____. A Globalização e a reavaliação da Governação Educacional. Um caso de ectopia sociológica. In: TEODORO, A.; TORRES, C. A. (Orgs.). **Educação Crítica e Utopia.** Perspectivas para o Século XXI, p. 53-69. Porto: Afrontamento, 2005.
- _____. **Brief Critical Commentary on CWEC and GSAE 8 Years on.** Paper presented to 52th Conference Comparative and International Education Society (CIES), Teachers College, Columbia University, New York, p. 17-21, march/ 2008.

GREEN, A. **Education, globalisation and the role of comparative research.** London: Institut of Education/University of London, 2002.

HENRY, M.; LINDGARD, B.; RIZVI, F.; TAYLOR, S. **The OECD, Globalisation and Education Policy.** Amesterdam: Pergamon & Elsevier Science, 2001.

MAROY, C. **École, régulation et marché.** Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: PUF, 2006.

MEURET, D.. **Gouverner l'école.** Une comparaison France/États Unis. Paris: PUF, 2007.

MEYER, J. W.; RAMIREZ, F. O. The World Institutionalization of Education. In: SCHRIEWER, J. (Ed.). **Discourse Formation in Comparative Education** (p. 111-132). Frankfurt: Peter Lang, 2000.

NORMAND, R. Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice. **Education et Sociétés**, n. 12, 2003, p. 73-89.

_____. La formation tout au long de la vie et son double. Contribution à une critique de l'économie politique de l'efficacité dans l'éducation. **Éducation et Sociétés**, n. 13, 2004, p. 103-118.

SANTOS, B. de S. **Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition.** New York & London: Routledge, 1995.

SCHRIEWER, J. Estados-modelo e sociedades de referência: Externalização em Processos de Modernização. In: NÓVOA, A.; SCHRIEWER, J. (Eds.). **A Difusão Mundial da Escola** (p. 103-120). Lisboa: Educa, 2000.

_____. L'internationalisation des discours sur l'éducation : adoption d'une idéologie mondiale ou persistance du style de réflexion systémique spécifiquement nationale? **Révue Française de Pédagogie**, 146, 2004, p. 7-26.

SUAREZ, D. F.; RAMIREZ, F. O. Human Rights and Citizenship: The Emergence of Human Rights Education. In: TORRES, C. A.; TEODORO, A. (Ed.). **Critique and Utopia.** New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-First Century (p. 43-64). Laham, MA: Rowman & Littlefield. Schriewer, 2007.

TEODORO, A. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (Orgs.). **Da Crise da Educação à “Educação” da Crise**: Educação e a Transnacionalização dos Mecanismos de Regulação Social (p. 125-161). Porto: Edições Afrontamento, 2001.

_____. Educational Policies and New Ways of Governance in a Transnationazation Period. In: TORRES, C. A.; ANTIKAINEN, A. (Ed.). **The International Handbook on the Sociology of Education**. An International Assessment of New Research and Theory (p. 183-210). Lanham, MA: Rowman & Littlefield, 2003.

_____. Nouvelles modalités de régulation transnationale des politiques éducatives. Évidences et possibilités. **Carrefours de l'éducation**, n. 24, 2007, p. 201-215.

Capítulo 3

GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y PRODUCTIVISMO ACADÉMICO: SUS EFECTOS EN EL TRABAJO DE LOS PROFESORES-INVESTIGADORES DE UNIVERSIDADES ARGENTINAS⁴²

Estela María Miranda
Nora Zoila Lamfri

I was a child of Beveridge, of the British post-War welfare state, of free milk and orange juice, of NHS dentistry. I am now a neo-liberal academic working for a global HE brand, ranked in international comparison sites for performance-related pa. (Ball, 2015)

⁴² Una primera versión de este trabajo fue presentada en el VIII CONGRESSO IBEROAMERICANO DE DÓCENCIA UNIVERSITÁRIA, realizado en la Universidade do Porto (Portugal) en junio de 2012.

Introducción

A partir de la década del setenta las sociedades occidentales y no-occidentales asisten a un conjunto de transformaciones estructurales del orden económico, político, tecnológico y cultural. Transformaciones que, con diferentes denominaciones, se sintetizan en el fenómeno de la globalización o en la coexistencia de “varias globalizaciones”. Boaventura de Sousa Santos distingue entre “globalización hegemónica” y “globalización contrahegemónica” (DALE; ROBERTSON, 2007, p. 43), mientras Bauman (2008, p. 7) sostiene:

La ‘globalización’ está en boca de todos; la palabra de moda se transforma rápidamente en un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir las puertas a todos los misterios presentes y futuros. Algunos consideran que la ‘globalización’ es indispensable para la felicidad; otros, que es la causa de la infelicidad. Todos entienden que es el destino ineluctable del mundo, un proceso irreversible (...) Las palabras de moda tienden a sufrir la misma suerte: a medida que pretenden dar transparencia a más y más procesos, ellas mismas se vuelven opacas; a medida que excluyen y reemplazan verdades ortodoxas, se van transformando en cánones que no admiten disputa... (La) ‘globalización’ no es la excepción a la regla.

Se trata de un fenómeno de carácter “complejo, multidimensional y policéntrico”, no exento de contradicciones que genera consecuencias de orden material como simbólico. Para Hardt y Negri (2002) “En la posmodernización de la economía global, la creación de riqueza tiende cada vez más hacia lo que denominamos producción biopolítica, la producción de la misma vida social, en la cual lo económico, lo político y lo cultural se superponen e infiltran crecientemente entre sí” (apud MIRANDA, 2011).

La globalización neoliberal está modificando profundamente la “idea de universidad” y los sistemas de educación superior en el mundo afectando su hegemonía, su legitimidad y su identidad institucional (SOUSA, 2005). En los años ochenta los sistemas universitarios europeos daban cuenta de estar sometidos a influencias crecientes sobre un conjunto de orientaciones idénticas y llamados a aplicar, a escala mundial, soluciones comparables. Como advierte Musselin (2009) esas influencias y orientaciones del cambio operaron desconociendo los principios sobre los cuales se asientan estos sistemas de educación superior,

fundamentalmente, divergentes y poco compatibles entre sí en virtud de haberse desarrollado según culturas, trayectorias y modalidades diferentes.

En los países latinoamericanos la inserción a una globalización periférica alteró la relación histórica de confianza entre el Estado y las universidades, a través de la reducción de los recursos presupuestarios y de nuevas “reglas de juego” basadas en una lógica de mejoramiento de la calidad y de la eficiencia para regular el funcionamiento del sistema universitario y el comportamiento de las instituciones (BRUNNER, 1990).

En la Argentina de los años noventa se implementaron un conjunto de reformas estructurales del Estado que desarticularon su función de organizador de las relaciones sociales y referente material y simbólico. La redefinición de sus funciones y nuevas formas de intervención se expresó en la educación superior en el abandono de las funciones de producción de reglas y control del cumplimiento de las mismas y su sustitución por mecanismos de evaluación y de regulación como modos de orientar los cambios (NEAVE; VAN VUGHT, 1994). La evaluación universitaria en sus diferentes modalidades, como veremos más adelante, fue tomando fuerza hasta constituirse en una potente fuente de regulación, complejización y diversificación del trabajo académico.

A modo de hipótesis, y apoyándonos además en un abundante caudal de estudios e investigaciones sobre el tema, es posible sostener que el trabajo de los académicos está cada vez más sujeto a prescripciones y supuestos normativos de carácter económico propio de una nueva cultura “empresarial competitiva”, caracterizada por procesos de evaluación, comparación e incentivos que ponen en cuestión los regímenes éticos constituyentes del trabajo en las universidades.

Esta presentación recupera resultados de investigaciones en curso que abordan las regulaciones del Estado postburocrático, a través de distintos mecanismos de evaluación y sus efectos en el trabajo de los profesores universitarios en Argentina. Además, se recuperan resultados de la literatura existente, estudios y documentos, con el propósito de profundizar el análisis y las comparaciones a fin de dimensionar los desafíos que enfrenta la profesión académica en otras partes del mundo y, especialmente, en contextos de globalización periférica.

El capítulo se estructura en tres secciones. En una primera parte, y a modo de breves apuntes conceptuales, se identifica la relación entre lo que

denominamos globalización neoliberal, internacionalización, capitalismo académico y reestructuraciones de la educación superior universitaria. En un segundo momento, y atendiendo a los contextos globales y locales, se abordan los efectos en el trabajo académico tomando la evaluación y el productivismo académico como ejes de análisis, para el caso argentino. Finalmente, a modo de cierre y nuevas aperturas, se esbozan algunas conclusiones provisionarias.

Globalización neoliberal, capitalismo académico y reformas de la educación superior.

La globalización neoliberal irrumpió en América Latina en los ochenta, y nos encuentra transitando lo que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) denominó la “década perdida” en lo económico, a la que preferimos llamar la “década ganada” en el plano político-social, porque muchos de nuestros países recuperan la vigencia de las instituciones de la democracia después de largas y cruentas dictaduras.

Las políticas neoliberales de apertura indiscriminada de las economías para competir en los mercados internacionales, las reformas sociales, laborales y jurídicas para atraer al “capital inversor”, bajo las presiones, directrices y condicionamientos de un conjunto de las organizaciones supranacionales⁴³ (FMI, BM, OMC, OCDE, G7), debilitaron la capacidad de los Estados nacionales para regular la vida social y generar políticas de atención a las demandas y necesidades al interior de los países (SANTOS, 2005).

Estas tendencias se acentúan en la década de los noventa y tienen su correlato en profundos cambios en la educación superior y, en particular, en las universidades: El aumento de la matrícula estudiantil, ampliación de la base institucional de los sistemas de educación superior (fuerte crecimiento de la oferta privada), diversificación de la oferta (nuevas carreras, reformas curriculares, reducción de la duración de las carreras, nuevos campos y especialidades en postgrado), nuevas

⁴³ G7: Grupo de los siete a un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. Está conformado por Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá.

estructuras organizacionales (oficinas de gestión de la investigación, de postgrado, de extensión y transferencia de conocimiento a las empresas públicas y privadas, incubadoras de empresas, etc.) y, redefinición del conocimiento y de las misiones y funciones institucionales de la universidad (STROMQUIST, 2009)

Las políticas neoliberales de reestructuración de la educación superior se apoyaron en dos ejes: La evaluación como mecanismos de accountability o rendición de cuentas de las instituciones y de los actores y, complementariamente, nuevos esquemas de financiamiento de las universidades: reducción de recursos directos del Estado y cambios en la normativa habilitando los vínculos con el mercado para la obtención de recursos externos y el autofinanciamiento en algunas de sus áreas (por ejemplo, los postgrados). Los gobiernos usaron estas estrategia de gestión para modificar el funcionamiento de la educación superior universitaria acercándola al mercado, a través de nuevas prácticas como la venta de servicios y productos (consultorías, investigación “a medida” para las empresas o el sector público, transferencia de tecnología, etc.) con fines de autofinanciamiento, la competencia de los investigadores por fondos nacionales e internacionales para el financiamiento de sus proyectos de investigación o, como bien agrega Ibarra Colado, “para acrecentar sus remuneraciones extraordinarias mediante programas de pago al mérito” (IBARRA COLADO, 2003, p. 1060) como el Programa de Incentivos al Docente - Investigador implementado por el gobierno argentino a partir del año 1994.

La globalización sustentada en políticas neoliberales promovió cambios sustanciales en los procesos de internacionalización de la educación superior. Los intercambios académicos disciplinares y de movilidad de estudiantes y profesores, en su sentido clásico, dieron paso a procesos más complejos que modificaron las representaciones referentes al trabajo académico, las elecciones de ingreso (al grado y al postgrado) que hacen los estudiantes, las formas de trabajo académico (productivismo académico, productividad), el capital de legitimidad de las instituciones (rankings y jerarquías, marketing), los circuitos de otorgamiento de prestigio profesional (índices de citación, taxonomías, bancos de evaluadores, etc.), las lógicas de integración de elites intelectuales (competencia, individualismo), nuevas fuentes de financiamiento (público-privada, nacionales-internacionales) y organismos productores de certificaciones de calidad (nacionales e internacionales)

(DIDOU AUPETIT, 2009)

Poniendo en relación la creciente participación de las universidades en los mercados, los procesos de internacionalización y las reestructuraciones institucionales, Slaughter y Leslie (IBARRA COLADO, 2003, p. 1059) utilizan el concepto de “capitalismo académico” para nombrar un conjunto de prácticas novedosas que permiten a las universidades utilizar su “único activo real” “el capital académico” con el propósito de generar recursos adicionales a los proporcionados por el Estado. Sguissardi (2010) define la situación actual de las prácticas académicas en las universidades brasileñas como “Productivismo académico”: “un fenómeno general, derivado o no de los procesos oficiales de regulación y control, supuestamente de evaluación, que se caracteriza por la excesiva valoración de la cantidad de la producción científico-académica, tendiendo a no considerar su calidad”.

Ibarra Colado (2005) identifica cinco mecanismos que definen el modo en que el “capitalismo académico” se ha instalado en los países en “vías de desarrollo”:

1. **El ordenamiento institucional**, a través del control a distancia o “autonomía regulada” articulando mecanismos de evaluación con otros de asignación de recursos de carácter extraordinario o financiamiento por proyectos. Este dispositivo del “Estado Evaluador” (NEAVE; VAN VUGHT, 1994) “tiene la finalidad de conducir a las instituciones de acuerdo con lo establecido en las estrategias y programas gubernamentales, y de otorgarles una nueva identidad que indique su renovada funcionalidad al servicio de la economía y la sociedad”
2. **La regulación del trabajo académico** “basado en la articulación de procedimientos individualizados de evaluación del desempeño y programas de formación y actualización académica”, que mostraron su impacto en la “capacidad para despojar a los académicos del control y la organización”.
3. **La diversificación de las opciones educativas**, flexibilizando los programas de formación de grado (acortamiento de carreras, titulaciones intermedias) e impulsando la educación a distancia, los programas de movilidad estudiantil, becas y financiamiento educativo. Como un aspecto particular de este proceso destacamos la flexibilización de las

normativas que posibilitaron una acelerada expansión (de la oferta y de la matrícula) de la educación superior privada, para ocupar los “nichos” de entrenamiento profesional más demandados por las empresas.

4. **La reorganización integral del postgrado nacional** bajo estándares de competencia a nivel internacional y vinculados a procesos de transnacionalización de la educación superior y la **reorganización de las actividades de investigación y de nuevas modalidades de financiamiento**, con la participación de las empresas en los sectores rentables, incentivos fiscales o subsidios del gobierno a la inversión en ciencia y tecnología, asociándose así con el sector privado.
5. **Transnacionalización de la educación superior** flexibilizando las normativas locales habilitando a nuevos proveedores para instalación de sedes de universidades extranjeras, alianzas de universidades y franquicias. Beigel (2015, p. 12) sostiene que “La mundialización universitaria ha estimulado la transnacionalización creciente de las estrategias de reproducción y de distinción (institucionales e individuales), y se ha traducido en una difusión a escala global de modelos pedagógicos y académicos, de esquemas de pensamiento y de nuevas normas de excelencia: de este modo, se ha “universalizado” el lazo entre las lógicas universitarias y las lógicas del mercado”.

Estos procesos se vinculan, por una parte, a la difusión de nuevas formas de producción de conocimientos que corren las líneas de demarcación tradicionales y se ubican más cerca del mercado. En los nuevos modos de producción del conocimiento o “modo 2” (GIBBONS et al., 1997) los mecanismos y criterios sobre los que se basa el control de calidad incluyen criterios adicionales a los tradicionales de excelencia científica, como la eficiencia o la utilidad, para atender los requerimientos de la investigación aplicada y de la innovación, facilitando la vinculación de las universidades con el mercado.

Por otra parte, en los países en “vías de desarrollo” o de capitalismo periférico, las universidades también son periféricas a los centros internacionales y ven impelidas a seguir patrones de producción de conocimientos y de trabajo académico y a atender jerarquías y pautas de funcionamiento de las universidades de los países centrales donde se localiza el núcleo duro del sistema internacional

de producción de conocimientos, lo que tampoco es una cuestión neutral o apolítica. Las orientaciones y los cambios introducidos en estos países impactan de lleno en la producción de políticas para nuestro sistema de educación superior, las instituciones y el trabajo académico que en ellas se realiza.

Productivismo Académico, Evaluación e Incentivos: Efectos sobre el trabajo de los docentes-investigadores en Argentina

Como ya adelantáramos, en las últimas décadas y en contextos sociopolíticos diferentes, la mutación de las políticas universitarias estuviera signada por la introducción de cambios en las formas de gobierno, coordinación y control del sistema y de las instituciones. Se pasó de una regulación a priori (normas) a una regulación a posteriori (resultados) en la que se ponen en juego, principalmente, instrumentos de regulación basados en el conocimiento (por ejemplo la evaluación, la accountability); sobre la base de una crisis de confianza en la capacidad del Estado y en el profesionalismo de los profesores para coordinar y regular el sistema y las instituciones universitarias (BARROSO, 2009; MIRANDA y ARES BARGAS, 2011)

En Argentina, en el marco de la Ley de Educación Superior N° 24521/95 y la creación de un organismo de evaluación/acreditación, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), se implementaron una diversidad de prácticas evaluadoras: la evaluación de las instituciones universitarias públicas y privadas (autoevaluación y evaluación externa), la acreditación de carreras de grado y posgrado, la evaluación de la investigación a través del Programa de Incentivos al docente investigador y otros mecanismos asociados, el establecimiento de programas con asignación de fondos especiales para fines específicos, como el fortalecimiento de las carreras de grado en áreas prioritarias (Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la calidad de carreras de Ingeniería, Agronomía, Farmacia y Bioquímica, Veterinaria y Arquitectura), evaluación de la carrera docente implementada por un gran número de universidades nacionales, entre otras.

Es necesario plantear dos consideraciones a los fines de este análisis. Por

una parte, estas prácticas evaluativas, que a simple vista parecen diferenciadas, desconectados entre si y desarticuladas, se van entramando hasta reconfigurar las tareas académicas (docencia, investigación, extensión, gestión) y la subjetividad de los profesores universitarios. Además, si bien la evaluación opera sobre lo realizado en el pasado, el conocimiento anticipado de lo que se espera influye sobre las acciones futuras ejerciendo una presión externa y asegurando el cumplimiento de determinadas orientaciones y políticas.

Por otra parte, por tratarse de una actividad compleja y contradictoria, la evaluación asume rasgos específicos en cada institución. Es necesario considerar que la naturaleza y dimensiones de las evaluaciones pueden tener efectos (en el contexto de la práctica) muy alejados del pretendido por los hacedores de las políticas (contexto de elaboración del texto político) en razón de las múltiples mediaciones que se ponen en juego entre la esfera de la macropolítica y los actores que interpretan, recontextualizan y reinterpretan los discursos y los textos que llegan a las instituciones, según historias, culturas organizacionales y experiencias personales (BALL, 2002). No parece tratarse únicamente de los efectos de un programa específico, por caso el Programa de Incentivos al docente investigador, sino más bien de una trama de regulaciones que, explícita e implícitamente, casi de manera sinérgica, va disciplinando la profesión y generando efectos que necesitan ser relevados empíricamente.

En esta diversidad de modalidades evaluativas es posible identificar una serie de efectos en las prácticas académicas:

1. La evaluación está orientando las actividades de los académicos y el tiempo asignado a cada una de ellas según se estime su peso relativo en los distintos informes solicitados. Las diferentes actividades (docencia, investigación, extensión y gestión) tienen valores relativos diferentes. Así, la publicación de libros y de artículos en revistas internacionales indexadas supera a cualquier otra actividad que pueda realizarse. Los índices de citación y el ranking bibliométrico comienzan a naturalizarse como valor privilegiado del trabajo académico. La dirección de una tesis de grado no es valorada tanto como una de postgrado y la participación en un congreso internacional se valora más que otro de carácter nacional.
2. Los profesores universitarios se sienten cada vez más presionados para

aumentar la “productividad”. La sugerencia parece ser: “No investigue, escriba un paper” (CHAMAYOU, 2009, p. 155).

No obstante, dónde publicar los resultados de las investigaciones puede convertirse en un problema difícil de resolver. Uno de los criterios utilizados por los investigadores es seleccionar una revista científica que en su campo disciplinar tenga un aceptable factor de impacto. Borrows (2012), para Inglaterra, sostiene que el índice h y el factor de impacto constituyen “dos números que encapsulan nuestra relación cambiante con la escritura y la edición”. En el mismo sentido Rusthworth (apud BALL, 2015) “El factor de impacto de una revista de investigación se ha incorporado de forma rutinaria a las decisiones de los investigadores como un estándar ad-hoc según el cual evaluar los posibles usos de la información y los recursos y las decisiones sobre si se debería invertir tiempo y recursos en perseguirlos”.

Para Lindgred (apud BORROWS, 2012) la productividad se vincula a un proceso de publicar, citar y ser citado, en el que los investigadores necesitan “publicar sus hallazgos. (...) en revistas académicas con un sistema de revisión por pares que sirve de garantía de calidad. Los trabajos publicados estimularán reacciones (...) y los trabajos más importantes dispararán más (...) citas (...) que los trabajos menos importantes”.

Las medidas bibliométricas comenzaron a ser utilizadas dentro de la economía global del conocimiento, como la medida clave para lo que se suponía era contar con conocimiento “académico”, a partir de las bases de datos comerciales en línea, tales como Web de la Thomson-Reuters del Conocimiento, Elsevier Scopus y Google Scholar (BORROWS, 2012).

El índice de impacto de las revistas y los indicadores bibliométricos tiene un peso decisivo “en la consagración del conocimiento científico, la medición de capacidades de investigación, la evaluación institucional y la toma de decisiones de inversión pública”; agrega, además, “Estas mediciones son concebidas como estadísticas universales, mientras que son construidas en los centros académicos que están en la cúspide del sistema y definen qué es lo publicable” (BEIGEL, 2013; 2015). Sin embargo, tal como lo señala la Declaración de San Francisco sobre la

Evaluación de la Investigación de 2012 (DORA, por su sigla en inglés) el Factor de Impacto no fue creado inicialmente como medida de la calidad de la producción de la investigación ni de los investigadores sino como herramienta para orientar a los bibliotecarios para la adquisición de revistas especializadas y ha mostrado claras deficiencias en ese dominio.

En las humanidades y las disciplinas sociales las revistas de alto impacto reproducen criterios de aceptación de artículos sobre temáticas, abordajes teóricos y metodológicos que se definen como estándares para ser “publicable” en las agendas de los países centrales y, en consecuencia, es menor o inexistente el interés en publicar resultados sobre temáticas o problemas relevantes en los niveles locales o regionales. Todo ello supone una clara desventaja en términos de posibilidades de acceso a publicaciones consideradas de primer nivel o alto impacto en el contexto global de qué manera pesan los índices de impacto de las revistas y los indicadores bibliométricos en la consagración del conocimiento científico, la medición de capacidades de investigación, la evaluación institucional y la toma de decisiones de inversión pública (BEIGEL, 2013). Estas mediciones son concebidas como estadísticas universales, mientras que son construidas en los centros académicos que están en la cúspide del sistema y definen qué es lo publicable (BEIGEL, 2015). La necesidad de aumentar el índice de citación ha producido también no pocas presiones a los académicos. Ernesto Spinak, colaborador de SciELO, plantea que la pregunta que se hacen la mayoría de los investigadores que no han accedido al selecto grupo de las publicaciones en revistas del Q1 es cómo mejorar el impacto de lo que producen. El autor cita un conjunto de estrategias recopiladas en foros y blogs a modo de consejos útiles para lograr mayor índice de impacto. Se detiene especialmente en el blog del profesor Rolf Henrik Nilsson, de la Universidad de Gotemburgo, quien sostiene que, a su entender, no se trata de del Factor de la revista dónde se publique sino de una cuestión de relaciones públicas y de adecuadas estrategias de marketing (SPINAK, 2015).

Vinculado a lo anterior, el inglés, principal idioma para la comunicación académica tanto en las publicaciones como en las reuniones internacionales para las disciplinas “duras”, se fue generalizando también como lengua de publicación en las Ciencias Sociales y Humanidades. En las llamadas “disciplinas blandas” en la taxonomía de Becher (1992), es una práctica más reciente en el mundo académico y va imponiendo a las revistas especializadas, como requisito de indexación, la necesidad de publicar en los dos idiomas, en la lengua de origen de la producción y en idioma inglés. En otros caso, directamente se ha dejado de publicarla en la lengua nacional para convertirla en un publicación en idioma inglés. Siempre es más difícil para los autores escribir en una lengua que es no es la suya. La lengua local o nacional es generalmente utilizada en el ámbito de la enseñanza y la publicación local, pero está perdiendo relevancia para la publicación en revistas internacionales de investigación científica. A tal punto que un número significativo de países utilizan el inglés para la enseñanza de posgrado y la creación de vínculos globales, debilitando las relaciones con la cultura y la lengua nacional.

Un efecto preocupante de esta tendencia a publicar en revistas internacionales producida por la evaluación se relaciona con que los temas y problemas que son relevantes para una publicación de este tipo se alejan bastante de aquellos que son relevantes localmente, lo que le da una capacidad adicional de fijar agenda de investigación.

3. Las universidades están adoptando estándares o criterios evaluativos exógenos como si fueran una construcción propia y autónoma de los órganos colegiados de gobierno o las comisiones “ad hoc”. Las decisiones acerca de qué valorar estaría tomada sobre la base de una concepción “diseminada” internacionalmente que enfatiza “la cantidad por sobre la calidad”. Hace algunos años planteábamos que tales criterios provenían de las ciencias duras, tal lo considerado por Becher (1989). Sin embargo, si aceptamos que el mercado no puede vender lo que no puede tasar o medir y consideramos que acabamos valorando sólo lo que es medible, mensurable, es dable pensar que los criterios que

prevalecen (calidad, eficacia, eficiencia) son, más bien, los criterios de la lógica de mercado; las diferencias que puedan encontrarse se relacionan con que, en realidad, las ciencias duras responden mejor a estas lógicas pragmáticas que las humanas y sociales.

4. Los formularios y formatos únicos de evaluación, para el registro de las actividades académicas condicionan o afectan la libertad académica de los profesores para planificar, decidir y priorizar las actividades a realizar. Por tratarse de “no dejar casilleros en blanco”, los profesores se ven presionados a realizar algo de cada tipo de tareas (algo de docencia, algo de investigación, algo de extensión). Se suma a esta cuestión la introducción de un curriculum vitae electrónico, normalizado de formato único (SIGEVA en Argentina o Lattes en Brasil). Se trata de una aplicación que permite gestionar la asignación competitiva de becas y subsidios a proyectos de investigación de organismos especializados (Ministerio de Ciencia y Tecnología, CONICET) y que ahora empieza a ser utilizado por las universidades nacionales. García Salord (2010, p. 105) señala para el caso mexicano que la elaboración y puesta en práctica de formatos únicos oficiales para los CV de los investigadores (‘registro oficial’ en términos de Bourdieu), “así como su ‘llenado’, no son operaciones técnicas, neutrales e inocentes, o un molesto pero necesario trámite administrativo, sino que, por el contrario, estas operaciones involucran un conjunto de problemas de orden teórico y político de fondo”.
5. El doble rol de evaluador y evaluado ha generado un aumento considerable de las horas que los docentes universitarios mejor posicionados en las categorizaciones nacionales dedican a la evaluación, al punto de percibir que “invaden la vida académica”. El sistema de evaluación por pares académicos requiere la participación permanente en distintas actividades relacionadas con la evaluación y, por lo tanto, el tiempo que se ocupa en ellas es cada vez mayor. Si bien buena parte de estas actividades son *ad-honorem*, participar en diferentes instancias evaluativas como evaluador otorga buenas puntuaciones o “un valor simbólico” a quienes las realizan. Además, pueden interpretarse como

- “compromisos” establecidos por la comunidad académica para el sostenimiento de la revisión por pares (peer review) como sistema de arbitraje.
6. Podría afirmarse, además, que existe entre los profesores universitarios la percepción generalizada de que se estaría avanzando hacia una excesiva burocratización (en el sentido negativo del término) de las actividades de evaluación. Así, respecto del funcionamiento de la Coneauen este punto, se ha señalado una evidente sobrecarga de trabajo y limitaciones en recursos e infraestructura tecnológica para llevar a cabo la diversidad y complejidad de acciones que tiene a su cargo con la frecuencia establecida en la normativa (IESALC, 2007).

Analizando estos procesos, Stephen Ball sostiene que se trata de una nueva forma de gobierno de nuestras vidas en la que somos objeto de medición, comparación, categorización y jerarquización y, también, estamos sujetos a los números. Vivimos en una “tiranía de los números”: “Los números definen nuestro valor, miden nuestra eficacia, junto a otro conjunto de modos de informar sobre o construir lo que somos hoy”. En términos Foucaultianos, Ball sostiene que “La medición y la monitorización como técnicas de reflexión y representación desempeñan un papel particular en la relación contemporánea entre la verdad y el poder y el yo’ que llamamos ‘neoliberalismo’. Como sujetos neoliberales somos estimulados constantemente a invertir, a trabajar y a mejor en nosotros mismos - incrementando nuestros números, nuestro rendimiento, nuestros resultados - tanto en nuestra vida personal como en la laboral”. En la enseñanza, el rendimiento y los resultados cada vez más están asociados a otro conjunto de números: el dinero, en forma de recompensa; se trata del pago relacionado con el rendimiento o desempeño”. Entonces, nuestras decisiones sobre el valor de las actividades y la inversión del tiempo y el esfuerzo están asociadas a recompensas simbólicas y materiales que podrían generarse a partir de las mismas (BALL, 2014).

La pérdida del control sobre la investigación y la organización de trabajo académico, como sostiene Ibarra Colado (2002), está produciendo un nuevo tipo de docente-investigador y nuevas identidades:

“Bajo esta perspectiva, es muy relevante observar que el investigador ha visto igualmente reinventada su identidad, pues ha sido desprendido de su libertad de investigación, perdiendo paulatinamente el control del contenido y organización de su trabajo. Los académicos han ido perdiendo su condición de artesanos del saber para conformarse paulatinamente en engranajes de alguna de las grandes maquinarias que integran las nuevas formas de producción del conocimiento”. (GIBBONS et al., 1994 apud IBARRA COLADO, 2002, p 1062).

En el mismo sentido Stephen Ball indaga los efectos de esas tecnologías en la subjetividad de los profesores. Señala que se definen nuevas identidades (una nueva subjetividad y un nuevo profesor), nuevas formas de interacción y nuevos valores penetrando el sentido del yo y la autoevaluación. El sociólogo inglés describe a los profesores implicados en los procesos de reforma como sujetos que son impelidos a reflexionar sobre si mismos, como individuos que acrecientan su propio valor, que aumentan su productividad, que viven una existencia basada en cálculos; porque lo que se busca es “inculcar performatividad al alma del trabajador”. La performatividad cambia lo que éste es o puede llegar a ser. Su subjetividad es alterada, deja a los académicos expuestos frente a estos nuevos mecanismos de control, volviendo pública su vida en términos de trabajo y emociones (BALL, 2003).

A modo de balance provisorio

El nuevo capitalismo enfatiza el “rol evaluativo del Estado”, un modo general de regulación que “corroe el carácter” de los individuos y define una nueva configuración ética. Se trata de una “tecnología de control”, una forma de “control remoto” o “a distancia” que representa una fuerza transformacional de la profesión académica (SENNET, 2000; BALL, 2004).

La combinación entre financiamiento y evaluación son claves para entender el presente fenómeno de comercialización (commodification) del conocimiento. Carlos A. Torres sostiene que “Las versiones neoliberales de la globalización sugieren cuatro reformas primarias para las universidades, relacionadas con eficiencia y rendición de cuentas (...), acreditación y universalización,

competencia internacional y privatización (TORRES, 2007, p. 15) con el objetivo de incrementar la productividad de los profesores bajo estándares mensurables del desempeño”.

La mercantilización de la producción del conocimiento y su correlato el productivismo académico se despliega en duras competencias individuales e institucionales. Mientras, las competencias individuales (incentivos para recompensar la tarea de investigación) tienen como resultado una intensificación y precarización del trabajo de los docentes/investigadores, las competencias institucionales se despliegan en los rankings internacionales que colocan en las mismas tablas comparativas a las universidades de los países pobres o intermedios y a las de los países centrales. Los rankings son esquemas de jerarquización del desempeño en investigación y prestigio universitario para un mercado global. A propósito de un ranking de universidades publicado recientemente en Argentina, las expresiones de críticas y rechazos circularon desde diferentes sectores universitarios. Así se expresa el Rector de una universidad pública:

“Es un criterio mercantilista. Nosotros sabemos lo que podemos mostrar, con sus aciertos y falencias. Las universidades que podemos ser periféricas, por nuestra propia realidad, somos más centrales en las construcciones de comunidad y ciudadanía..... Hoy tenemos en Argentina y América Latina un modelo de organización, gobierno, acreditación, políticas de inclusión y tasa bruta de matriculación con parámetros distintivos. Tenemos un criterio más solidario de universidad” (LA VOZ DEL INTERIOR, 2011).

El retroceso de las políticas neoliberales en la región reclama un replanteo de los modos en que pensamos la educación superior universitaria en las condiciones sociales y políticas actuales. Reclama un replanteo de los modos en que pensamos la educación superior universitaria en las condiciones sociales y políticas actuales. Se vuelve necesario considerar que la creciente expansión del sistema, la extrema diversidad de programas e instituciones y la emergencia de ofertas universitarias virtuales a nivel internacional, están imponiendo nuevos y muy difíciles retos a la temática de la calidad y los procesos de rendición de cuentas sin desatender aquellos criterios más inclusivos y solidarios que caracterizan a la universidad latinoamericana (KROTSCH, 2004).

Una experiencia que intenta plantear rutas alternativas para la evaluación universitaria es el Sistema Latinoamericano de Evaluación Universitaria (Sileu) promovido por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Se trata de los primeros pasos para la construcción de un modelo evaluativo para carreras de grado y posgrado del área de las Ciencias Sociales y Humanas en las universidades de la región basado en principios de intercambio, diálogo y acuerdos, con vistas a la constitución de una agencia acreditadora. En este sentido se han definido ejes transversales para la orientación de criterios que pongan en valor procesos de producción y circulación de conocimiento desde una perspectiva de justicia e igualdad, prácticas democráticas cooperativas y solidarias, acciones de lucha contra cualquier tipo de discriminación y de desigualdades, etc.

Para cerrar estas líneas recuperamos las reflexiones del ex Rector de la Universidade de Lisboa, António Nôvoa, a propósito de la situación actual de las universidades y los universitarios:

Ao longo de 2014 (...) apercebi-me melhor da insanidade que está a tomar conta da vida académica. Os sinais não são novos, mas têm vindo a agravar-se ano após ano. O nosso mal-estar é grande, mas parecemos resignados e apáticos, como se tudo isto fosse inevitável, como se não houvesse alternativa. Chegou o tempo de dizer “não”. (NÓVOA, 2015).

REFERÊNCIAS:

BALL, Stephen. Textos, discursos y trayectorias de la política. La teoría estratégica. (Traducción Estela M. Miranda). **Revista Páginas**, 2 (2/3), 2002, p. 18-31.

_____. The teacher's soul and the terrors of performativity. **Journal of Educational Policy**, 18 (2), 2003. p. 215-228.

_____. **Education and the tyranny of numbers**. 2014. Disponible en:

<<https://ioelondonblog.wordpress.com/2014/11/16/education-and-the-tyranny-of-numbers/>>

_____. Living the neoliberal University. **European Journal of Education**, v. 50, n. 3, p. 258-261, september, 2015.

BARROSO, João. O conhecimento como instrumento de regulação da ação pública em educação. Texto apresentado no II Seminário de Educação Brasileira: Os desafios contemporâneos para a Educação e os processos de Regulação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. Vida para consumo. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECHER, Tony. Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas. Barcelona: Gedisa, 1989.

Becher, Tony (1992). «Las disciplinas y la identidad de los académicos». En *Pensamiento Universitario*, año 1, n.º 1, Buenos Aires, noviembre de 1993.

BEIGEL, Fernanda. “Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento”. Nueva Sociedad (245), 2013, p. 110-123.

_____. Culturas (evaluativas) alteradas. Políticas Universitarias (2)p.12-21, 2015.

BORROWS, Roger. Living with the h-index? Metric assemblages in the contemporary academy. *The Sociological Review*, v. 6 (2), 2012, p. 355-372.

BRUNNER, José J. Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1990.

CHAMAYOU, Grégoire. Petits conseils aux enseignants-chercheurs qui voudront réussir leur évaluation. *Revue du Mauss*, 33, 2009, París. p. 146-165.

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan. Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. En Xavier Bonal, Aina Tarabini & Antoni Verger (comp.). Globalización y Educación. Textos fundamentales. Barcelona: Miño y Dávila Editores, p. 39-60, 2007..

DIDOU AUPETIT, Sylvie. De la internacionalización académica a la comercialización de los servicios educativos. *Pensamiento Universitario*, 12 (12), 2009, p.9- 21.

GARCÍA SALORD, Susana. El Curriculum Vitae: entre perfiles deseados y trayectorias negadas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 1(1), 2010, p. 103-109.

GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon; SCOTT, Peter, & TROW, Martin. La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Gedisa, 1997.

HARDT, Michael; NEGRI, Antoni. **Imperio**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

IBARRA COLADO, Eduardo. Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada (Algunas notas y reacciones a Academic Capitalism de Slaughter y Leslie). In: **Revista de la Educación Superior**, v. XXXI, n.º 2, abril-junio, 2002, p. 147-154.

_____. Capitalismo Académico y Globalización: La Universidad Reinventada. In: **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 84, setembro/2003, Campinas.

_____. “**Capitalismo Académico**” en los márgenes: Notas sobre la naturaleza de las transformaciones recientes en la Educación Superior. Texto presentado en el Seminario Permanente “Internacionalización de la Educación Superior: el Capitalismo Académico, implicancias para los países en desarrollo”, organizado por el Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), UNAM, México, 2005.

IESALC. **Informe de la Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina**, 2007. Disponible en <<http://www.coneau.gov.ar>>. Consultado el 10 de marzo de 2012.

KROTSCH, Pedro (Org.). **La Universidad Cautiva. Legados, marcas y horizontes**. Buenos Aires: Al Margen, 2004.

LA VOZ DEL INTERIOR. 9 de septiembre de 2011. Ciudad de Córdoba.

MIRANDA, Estela. Globalización periférica, regulación política del sistema educativo y producción de desigualdades en Argentina ¿Dónde estamos ahora? **Rizoma Freiriano**, 10, mayo//2011. Instituto Paulo Freire de España. Disponible en: <<http://www.rizoma-freireano.org/index.php/globalizacion-periferica-regulacion-politica-del-sistema-educativo-y-produccion-de-desigualdades-en-argentina-idonde-estamos-ahora-dra-estela-m-miranda>>. Consultado el 20 de julio de 2015.

MIRANDA, Estela; ARES BARGAS, Vanina. Evaluación del trabajo académico: nuevas prácticas, nuevas subjetividades en la cultura de la performatividad. Ponencia presentada en: **XI Coloquio Internacional sobre Gestão Universitária na América Latina do Sul y II Congresso Internacional IGLU**. Florianópolis, Brasil. Versión CD, 2011.

MUSSELIN, Christine. Les réformes des universités en Europe: des orientations comparables, mais des déclinations nationales. *Revue du Mauss*, 33, 2009, París.

NEAVE, Guy; VAN VUGHT, Ann (Eds.). Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa. Barcelona: Gedisa, 1994.

NÓVOA, António). *Em busca da Liberdade nas universidades: Para que serve a investigação em Educação?* **Revista Lusófona de Educação**, n 28, mar. 2015. Disponible en: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/4936>>. Consultado el 11 octubre de 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La universidad en el siglo XXI**. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad 1^a ed. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. Miño y Dávila, 2005.

SENNETT, Richard. **La corrosión del carácter**. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo. Barcelona: Anagrama, 2000.

SGUSSARDI, Valdemar. Produtivismo acadêmico. In Dalila Andrade Oliveira, Adriana M. Duarte & Lívia V. Vieira (Eds.), Dicionário de Trabalho, Profissão e Condição Docente. Belo Horizonte, MG: Faculdade de Educação/UFMG. (CD; ISBN: 978-85-8007-007-1), 2010.

SGUSSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João (E.). Trabalho intensificado nas federais. Pós-Graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009

SPINAK, Ernesto. ¿Cómo hago para que me lean y me citen si no publico en elite-journals?. SciELO en Perspectiva, 2015. Disponible en: <<http://blog.scielo.org/es/2015/01/09/como-hago-para-que-me-lean-y-me-citen-si-no-publico-en-elite-journals>>. Consultado el 12 de octubre de 2015.

STROMQUIST, Nelly (Ed.). La profesión académica en la globalización. Seis países, seis experiencias. México: ANUIES, 2009.

TORRES, Carlos A. Globalización y Educación Superior en las Américas. En **Revista Theomai**, n. 15, 2007. Disponible en: <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO15/ArtTorres_15.pdf>. Consultado el 15 de junio de 2015.

Capítulo 4

QUE PAÍSES SÃO ESTES? EDUCAÇÃO NOVA NO BRASIL E PORTUGAL

Wellington Ferreira de Jesus
Candido Alberto Gomes

Breves considerações iniciais

O movimento da Educação Nova espalhou-se por grande parte do mundo, embora a sua época não tivesse gestado o conceito de globalização. A interdependência planetária, entretanto, da qual emergiriam duas guerras mundiais, já era marcante. Dentre os países em que se disseminaram as ideias e realizações renovadoras situam-se Brasil e Portugal, só em parte sintonizados quanto aos ritmos, realizações e frustrações. Que fatores socioeconômicos, políticos e educacionais levaram às convergências e divergências entre os dois países? Ambos, no início, tinham enraizada estrutura agrária, passaram por ditaduras e buscaram renovar a educação e acertar o passo com o mundo, ao perceber o hiato entre suas escolas

e o mundo. Diferenças do curso histórico, sobretudo na sua paisagem social e política, levaram a níveis diferentes de realizações, mas, de qualquer modo, causam perplexidade quanto às duras resistências opostas aos movimentos de mudança. É o que este trabalho se propõe a analisar.

BRASIL: A República do Café com Leite

A República no Brasil, instaurada em 1889, significou um processo de transição, em que o regime político era modificado, mas as estruturas do país, nas duas primeiras décadas, mantiveram-se praticamente inalteradas. As oligarquias latifundiárias em pouco tempo retomaram o controle do Estado após o golpe militar de 15 de novembro, estabelecendo no plano federal o revezamento do poder entre São Paulo e Minas Gerais, política de café com leite. Ao desenvolver-se no seio de uma sociedade que se desagregava sem a presença das massas, ou o irromper de movimentos revolucionários, a burguesia, sem a necessidade de assumir a condição de *paladina da civilização* ou de *instrumento da modernidade* [grifos do autor] (FERNANDES, 2008, p. 240), tirando proveito do que era vantajoso, no sentido do atraso ou do desenvolvimento da sociedade brasileira. Consolida-se a imagem de um “suave jugo político”, da visão positivista de “ordem e progresso”, do “caráter pacífico” do povo brasileiro. E, neste sentido, começa a se estabelecer a passagem da educação escolar do “governo da casa” para o “governo do estado”, ou seja, um espaço próprio para a escola. Ao mesmo tempo, consolida-se a visão higienista, por fim o projeto republicano dos Grupos Escolares, como “templos do saber”, que concretizariam o ideal republicano, no qual, uma vez realizada a ruptura com o passado monárquico, “o povo, reconciliado com a nação, plasmaria uma pátria ordeira e progressista” (FARIA FILHO, 2007, p. 146-147).

A Constituição de 1891 mantinha praticamente no mesmo patamar as condições em que se processava a educação no País a partir da Carta de 1824. Propunha-se a gratuidade do “ensino primário”, mas não se efetivava o caráter obrigatório. Na realidade, a República nascente no Brasil do final do século XIX não significou nenhuma alteração ou transformação altamente significativa no

sistema educacional vigente. Em outras palavras, “do ponto de vista cultural e pedagógico, a República foi uma revolução que abortou”, conforme Fernando de Azevedo (1963, p. 372). A Constituição de 1891, refletindo e legitimando esse estado de coisas, em relação à educação manteve-se “tímida e cautelosa” (VENANCIO FILHO, 1996).

O quadro 1 apresenta os índices gerais do analfabetismo da população brasileira no período 1890-1920. Os percentuais referem-se a todos os analfabetos acima de quinze anos. Conforme esse quadro, em números absolutos ocorreu um aumento de 65% em 1920. É preciso considerar também que, em duas décadas, a população brasileira cresceu quase 100%. Esse quadro era extremamente favorável ao controle oligárquico e ao “mandonismo local” (LEAL, 1995), personificado na figura dos “coronéis” que se mantinham no poder através das fraudes eleitorais e do “voto de cabresto”. Entretanto, resultava a médio e longo prazo em um processo de atraso ao desenvolvimento capitalista do país, do processo de urbanização e da limitação da cidadania.

Quadro 1

Índices de analfabetismo da população brasileira (1890, 1900, 1920)

Período	1890	1900	1920
Totais	14.333.915	17.388.434	30.635.605
Alfabetizados	2.120.559	4.448.681	7.493.357
Analfabetos	12.213.356	12.939.753	23.142.248
Percentual de Analfabetos	85%	75%	75%

Fonte: Fonte original Instituto Nacional de Estatística (*Anuário Estatístico do Brasil*, 1936, p. 43); BRASIL, IBGE.

Sinais de impaciência e renovação

No campo da educação, particularmente, a luta pelo ensino público, gratuito, obrigatório, mantido pelo Estado como fator de “progresso” e mecanismo de inserção social e cidadania se consubstancia de fato a partir da segunda metade

da década de 1920. A organização da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, pode ser considerada um dos referenciais que agregou educadores brasileiros, mas também médicos, dispersos em suas regiões, ao realizar as Conferências Nacionais de Educação, durante a segunda metade dos anos 1920, além de inspirar reformas estaduais na educação. Já que o poder federal estava fechado para tais realizações, comia-se o mingau quente pelas bordas.

Conforme a visão dos educadores que propunham reformas, o Estado brasileiro funcionaria como o grande demiurgo, capaz de mobilizar a sociedade no sentido do progresso e da nacionalidade, a partir da educação. As influências europeias, mais presentes em Fernando de Azevedo e outros, confluíram com o progressivismo dos Estados Unidos, de que Anísio Teixeira, depois de romper com a sua formação jesuítica, foi o maior porta-voz, tanto no pensamento quanto na ação.

Neste sentido, a Constituição vigente à época necessitava de passar por uma reforma, a qual ocorre em uma situação peculiar em 1925-1926. Prevista nas disposições transitórias da Carta de 1891, foi realizada durante a vigência do Estado de Sítio que predominou no governo Arthur Bernardes (1922-1926). Tal situação foi duramente criticada e denunciada pela oposição ao Governo Federal.

Em relação à educação os temas centrais versavam sobre a erradicação do analfabetismo, a obrigatoriedade do ensino religioso, a gratuidade e obrigatoriedade da educação pública primária e, especialmente, a presença da União no sentido da gestão da educação básica.

Neste sentido, Afrânio Peixoto, um dos mais atuantes deputados em prol de reformas na educação e afiliado ao movimento de renovação educacional, defendeu na Revisão Constitucional de 1926 a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário e da educação no país. Desta forma, propunha a descentralização, com o Município se responsabilizando pela manutenção da infraestrutura das escolas. Aos Estados caberia a responsabilidade pelo pagamento dos professores, bem como das escolas normais, dos ginásios e escolas secundárias. A União seria responsável pela manutenção da educação superior. Os recursos seriam obtidos a partir de um fundo de educação, composto pelo patrimônio das terras públicas e impostos e verbas. Contudo, apenas os dispositivos que garantiram o poder da União fossem aprovados na Revisão. As emendas educacionais foram deixadas à

margem em conjunto com outras questões ligadas à garantia dos direitos sociais nesta Revisão da Carta de 1891. Conforme Bosi (1987, p. 208), a Revisão de 1926 reduzia a “educação a assunto privado, de que a República poderia, na prática, desonrar-se”.

Entretanto, estava próximo o ponto de cisão, que ocorreria na década de 1930. De um lado, nascia um novo padrão de consumo, como a predominância do *urbano* (ruas, placas, trajetos de bondes, especialização de operários), entretanto, de outro lado, as raízes deste processo remontam ao final do século XIX. Conforme Basbaum (1957, p. 194), desde o final do governo monárquico já se observava uma expansão da população e, particularmente, da população em idade escolar: “De cerca de 2 milhões, tínhamos 250 mil nas escolas primárias. Já em 1924, para uma população de 30 milhões havia cerca de 1.500.000 alunos e em 1930 para uma população de 35 milhões já havia 2 milhões de alunos matriculados”. Em outras palavras, a população em idade escolar matriculada no início da década de 1930 era de 30% da população brasileira, apresentando um aumento de 18% em quatro décadas, enquanto a população brasileira cresceu de 14 milhões, em 1889, para 35 milhões em 1930.

Em 1923, Carneiro Leão, um dos integrantes do movimento da Educação Nova, afirmou que as questões referentes à educação no Brasil assumiam uma dimensão nacional, “na mais alta expressão do termo”, ultrapassando os limites do pedagógico. Observava a dimensão nacional do problema “educação” como “problema básico” e chamava atenção ao fato de que, no mundo inteiro, “dia a dia a massa toma maior parte na direção dos governos, por meio das suas associações de classe e das sociedades sindicalistas (sic)”. Desta forma, a educação “generalizada” deveria estar a bem do povo “e da própria elite”, constituindo assim interesse nacional (LEÃO, 1990, p. 16-19). Aliás, a tese do “problema nacional”, a educação, já surgira como considerava com Afrâncio Peixoto, afirmar que todos os problemas nacionais nasciam de um “vício de educação”: sua ausência ou a “perversão” (CURY, 2000, p. 87).

De fato, esta época se caracterizou por intensa urbanização, emergência da indústria substitutiva de importações e ampla circulação de ideias. Assim, as inquietações se traduziram numa série de reformas estaduais que desafiam não só as antigas filosofias e métodos, como as arcaicas formas da gestão. Em 1920

Sampaio Dória faz uma reforma interrompida em São Paulo, porém, em seguida, Lourenço Filho é chamado a reorganizar o ensino primário no Ceará; Fernando de Azevedo reforma a educação no Rio de Janeiro (1926-30), Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927) e Lisímaco Costa, no Paraná (1927) (AZEVEDO, 1987). Foi neste quadro de renovação, baseado na publicação de numerosas obras científicas, que a Revolução de 1930 rompeu com a política do café com leite. Embora com tendências contraditórias, ela encerrou uma época. Seguiu-se, então, nova onda de reformas, em que se destacaram, entre muitos feitos, a de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro (1932-35), a de São Paulo por Lourenço Filho (1931) e a criação de um ministério específico para a educação (1930), cujo primeiro titular foi o próprio Francisco Campos, um dos próceres da Revolução de 30. Coube a este realizar em 31 a reforma do ensino secundário, que, finalmente, lhe assegurou organicidade. Assim, os reformadores da Educação Nova, apesar das resistências e eventuais movimentos pendulares, foram assumindo o poder e eles mesmos efetuando reformas, ao contrário de Portugal, como se verá. Como quem come o mingau quente pelas bordas, efetuaram reformas estaduais antes de chegarem ao governo federal. Nada disso seria possível se a ABE não tivesse congregado educadores de diversas tendências ideológicas e promovido sucessivas Conferências Nacionais de Educação, para disseminar e fortalecer suas propostas. Este movimento, assim gestado, desembocou no projeto de 1932, consubstanciado no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (BRASIL, 2006).

De fato, em suas contradições, o modelo político implantado após 1930 reuniu o conservadorismo das oligarquias e a modernização capitalista. A denominada “Era Vargas”⁴⁴ reconhecidamente é um divisor de águas no processo histórico brasileiro. Inaugurando um processo de industrialização e concessão de benefícios sociais sob a tutela do Estado, Getúlio Vargas construiu para o país um modelo populista, em que o carisma e o patriarcado, o assistencialismo e a participação dos trabalhadores sob rédeas curtas aproximavam-se das necessidades de produção, consumo, tecnologia e sujeição do operariado, tão necessárias ao capitalismo.

⁴⁴ A Historiografia sobre o período Vargas identifica a existência de três momentos: 1930-1934, o Governo Provisório; 1934 -1937, Governo Constitucional e o último período, 1937-1945, a ditadura do Estado Novo.

A figura de um Estado patrimonialista (FAORO, 2007), de práticas cartoriais na administração pública e o processo de cerceamento e eliminação das oposições não foi de todo eliminada durante esse período. Entretanto, pelo mecanismo de uma “antecipação das ‘elites’, as massas populares permaneceram neste período (e permanecem nos dias atuais) o parceiro-fantasma” (WEFFORT, 2003, p. 13) no cenário político e no jogo de interesses do poder. Conhecida pela historiografia como a Revolução de 30, não significou uma ruptura plena no processo histórico do país.

No aspecto econômico, o período imediatamente após o movimento de 30 é a continuidade da política de valorização do café, com a consequente compra dos excedentes da superprodução. Permanecemos no processo de substituição das importações. Ainda, conforme Fausto (1987, p. 23), predominavam os ramos têxteis e de alimentos: “No final da década, em janeiro de 1929, havia no Distrito Federal um total de 1.937 fábricas, empregando 93.525 operários com um capital de 641.661:000\$. (...) São Paulo contava com 6.923 fábricas, empregando 148.376 operários, com um capital de 1.101.823:959\$060”. É preciso considerar também o fato de que a maioria dos donos das fábricas era de pequenos empresários, que por vezes se aproximavam mais de artesãos do que de empresários capitalistas burgueses no sentido que entendemos (FAUSTO, 1988). A faixa social do grande empresariado era muito restrita no período em tela, embora expressasse seus interesses políticos junto aos centros de decisão.

No campo da educação no Brasil, a década de 1930 é, também, o marco inicial de um processo de transformação na concepção e no forma de organização. As propostas, particularmente defendidas pelos Pioneiros de 1932, assumem a amplitude de conscientização político-social em uma dimensão irreversível. Sobre este processo Saviani (2005, p. 11) afirmou que “tivemos uma série de medidas relativas à educação de alcance nacional: e, em 1931, as reformas do Ministro Francisco de Campos; em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dirigido ao povo e ao governo, que apontava na direção da construção de um sistema nacional de educação” e a Constituição de 1934, que colocava a exigência de fixação das diretrizes e bases da educação nacional e elaboração de um plano nacional de educação. Além disso, dando meios à responsabilidade do Estado pela educação, esta Carta teve a ousadia de, pela primeira vez, vincular recursos de

impostos à sua manutenção e desenvolvimento, com base em proposta de Miguel Couto, médico integrante da ABE (JESUS, 2007).

Em meio ao conjunto de transformações que se processavam no Brasil dos anos 1930 desenvolveu-se um movimento pela renovação da educação e da escola. Este Movimento de renovação ultrapassava os limites da ação pedagógica e se situava nas dimensões econômicas, políticas, sociais e de responsabilização do Estado pela educação (ABE, 2005).

O Manifesto dos Pioneiros de 32 pode ser considerado o marco desta ruptura. Aglutinou educadores e pensadores de um vasto leque ideológico, mas tem como característica particular o fato de propor um rompimento com uma estrutura ainda marcada por traços de uma educação colonial. Devemos considerar que o Manifesto de 32 é o desaguadouro do conjunto de transformações que vêm se desenvolvendo no Brasil desde a década de 1920. Fatores tais como a emergência da classe média, a urbanização, o descontentamento em relação ao sistema político-partidário, às fraudes e ao domínio oligárquico estavam presentes neste contexto.

O Manifesto dos Pioneiros de 32 incorporava tanto a visão iluminista, quanto o dimensionamento liberal e, substancialmente, o pragmatismo de Dewey, temido pelos setores oligárquicos e representantes do capitalismo como uma “ameaça bolchevista”. Desta forma, as propostas dos Pioneiros foram tomadas pelos setores conservadores como o “princípio do monopólio do Estado sobre a educação”, aspecto que lhes valeu a pecha de “comunistas” (GANDINI, 2005, p. 111), embora, pertencessem a uma pluralidade e diversidade partidária e ideológica.

Um dos aspectos mais significativos da proposta do Manifesto de 32 constitui-se, em nosso entender, na dimensão da responsabilização da educação como algo público e, portanto, gerenciado pelo Estado e mantido pela sociedade:

No Brasil, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira foram expoentes principais do movimento de renovação da educação brasileira na década de 30. Fernando de Azevedo destacou a importância do papel de socializador da educação, além do caráter coercitivo e da sua significação no sentido da integração social e da emergência da sociedade urbano-industrial no Brasil. Azevedo superava, segundo suas próprias palavras, a concepção “romântica do papel da Escola” (PILETTI, 2002).

Anísio Teixeira, também signatário do “Manifesto dos Pioneiros da Educação” de 1932, revela seus fundamentos em Émile Durkheim e, sobretudo, em John Dewey. Anísio Teixeira formado em Ciências Jurídicas e Sociais no Rio de Janeiro em 1922. Entre 1924 e 1928 foi diretor-geral de instrução do governo da Bahia e promoveu a reforma do ensino naquele Estado. Em seguida foi para os Estados Unidos, onde estudou na Universidade de Colúmbia e travou contato com as ideias pedagógicas Dewey.

Em 1931, assumiu a presidência da ABE, em contrapartida, sofreu forte oposição da Igreja Católica, cujo projeto educacional era calcado em pressupostos inteiramente diferentes dos seus.

No Brasil foram exemplos das mudanças educacionais a partir de 1930: o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, que criou o Ministério da Educação e Saúde; o Decreto de 11 de abril, o de nº 19.850, criando o Conselho Nacional de Educação, como “órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde nos assuntos relativos ao ensino”; o de nº 19.851, “que instituía o Estatuto das Universidades Brasileiras”, e o de nº 19.852, que dispunha sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Em 18 de abril de 1931, pelo Decreto nº 19.890, é totalmente reorganizado o ensino secundário, em moldes modernos, terminando assim o antigo regime dos “exames parcelados” ou dos “preparatórios”. Era essa também uma das reivindicações mais insistentes dos reformadores do ensino brasileiro (LEMME, 2006, p. 107-171). Por fim, pelo Decreto de 30 de junho, ainda de 1931, é alterado o plano do ensino comercial e criado o curso superior de administração e finanças. Tais reformas não solucionaram, a contento, o problema estrutural da realidade educacional brasileira, como afirmou Leme (2005, p. 171) “mas, essas providências do Governo Revolucionário, apesar de muito importantes, podiam ser consideradas como fragmentárias e mantinham o mesmo critério anterior do governo federal” continuar alheio aos problemas do ensino popular, fundamental e médio, tal como acontecera na da Constituição de 1891.

Neste contexto, caracterizado pelo otimismo pedagógico, isto é, a crença no fato de que, por si só, a educação teria a capacidade de transformar a sociedade, crença compartilhada pelos intelectuais brasileiros nas décadas de 1920 e 1930, destaca-se o papel que as estatísticas educacionais desempenharam no período.

Conforme Gil (2005, p. 86), “acreditava-se que a ciência apontaria as ações realmente necessárias substituindo a tomada de decisões pautadas pelas vontades do governante”. Desta forma, a perspectiva de uma administração técnica, estruturada na racionalidade substituiria o caráter “político” do governo. O conhecimento e domínio dos dados estatísticos significaria a ferramenta essencial para a tomada de decisões racionais por parte do governante.

PORUGAL: nadando contra a correnteza

Ao contrário do Brasil, o movimento da Educação Nova em Portugal começou muito mais cedo, sendo delimitado entre 1882 e 1935 (FIGUEIRA, 2003), a partir do ocaso da Monarquia e das primeiras décadas da República (1910). O país, considerando-se enclave agrário e atrasado, buscou então estudar as mudanças educacionais em outros países europeus, que, ao contrário do Brasil, estavam muito mais próximos. Foi assim que educadores, por esforço individual ou com bolsas do governo, visitaram principalmente França, Alemanha, Bélgica, Suíça e Inglaterra, mas também a União Soviética. Esta tendência de enviar bolsistas ao exterior, iniciada no regime monárquico, teve prosseguimento até o Estado Novo, que, apesar da aversão ao internacionalismo e à própria Educação Nova, patrocinou a viagem de educadores a Genebra, na busca da sintonia do país com uma vaga noção de modernidade. Tais bolsistas eram mais frequentemente professores de liceus e de escolas normais.

Nesse período de cerca de meio século, em especial os estudantes lusos do Instituto Jean-Jacques Rousseau, em Genebra, se familiarizaram com as obras de Claparède, Decroly, Ferrière, Freinet, Montessori e outros, num ambiente predominantemente francófono, filiado à herança de Rousseau, Pestalozzi e Fröbel (FIGUEIRA, 2003, 2004; PINTASSILGO, s/d., s/d.1). Dewey e o progressivismo norte-americano só foram conhecidos por meio da visita de Luís Cardim à Inglaterra em 1907-1908. Vários educadores portugueses se projetaram não só no cenário nacional como internacional, nomeadamente os “quatro mosqueteiros” da Educação Nova: António Sérgio, Faria de Vasconcelos, Adolfo Lima e Álvaro Viana de Lemos. O primeiro, que se considerava um pedagogista,

estabeleceu como conceitos essenciais o trabalho e a autonomia. Preconizava como educação profissional uma educação geral, não especializada, que constituía um meio e não um fim: a educação pelo trabalho e não para as atividades profissionais (HAMELINE; NÓVOA, 1990). Faria de Vasconcelos, por sua vez, projetou-se na Europa e nas Américas, onde desenvolveu vários projetos. Em Portugal dirigiu a Secção da Liga Internacional para a Educação Nova (CRUZ, 2001) e foi considerado o teórico da reforma educativa proposta pelo Ministro João Camoesas, que nunca foi discutida e votada (1923). Ao contrário do Brasil, portanto, a Educação Nova não chegou a encarnar nenhuma reforma, nem se inscreveu na Lei e na Constituição. Nem houve em Portugal uma revolução como a de 1930, rompendo em parte com o passado oligárquico.

Os três primeiros “mosqueteiros” empreenderam uma experiência de democratização do ensino, enfatizando o autogoverno e a aprendizagem da democracia, ao desenvolver a proposta quase meteórica de Escola Única (comum até aos 15 anos de idade), por meio da Escola Oficina nº 1 da Graça, em Lisboa. Assinale-se que a democratização educacional na atribulada I República era antes de tudo retórica, em face da falta de concreto interesse e de recursos financeiros para difundir a escola compulsória e, para isso, gratuita (PINTASSILGO, s/d).

Quanto ao último dos “quatro mosqueteiros” mencionados, no amplo espectro ideológico da Educação Nova, Lemos estabeleceu relações com a *International des Travailleurs de l'Enseignement*, movimento de cunho também sindical que refletia a assunção do magistério como grupo profissional numeroso e protagonista no continente. Com António Sérgio promoveu-se em Paris a edição e venda de livro de Ferrière, recusado pelos editores portugueses por motivos políticos. César Porto, por sua vez, integrou uma comitiva à União Soviética, cuja visita resultou em seis artigos publicados pela revista “Educação Social”, do movimento da Educação Nova. Este periódico especializado (1924-1927), como outros, foi submetido à censura prévia, como todos os órgãos da imprensa, depois que o regime de 1926 encerrou a I República. Porto foi preso, Camoesas terminou no exílio, mas Faria de Vasconcelos faleceu dois anos antes do expurgo efetuado pelo regime salazarista nas universidades (1940). Como no Brasil, Portugal e outros países, a Educação Nova enfrentou graves dificuldades com regimes autoritários e totalitários (FIGUEIRA, 2003, 2004; CRUZ, 2001).

O Estado Novo e a II Guerra Mundial acabaram por mergulhar as ciências humanas, em especial as da educação, na invisibilidade e estagnação (AMADO; BOAVIDA, 2008).

Se este fervilhar de ideias e debates se desenvolveu ao longo da conturbada I República e chegou ao ocaso depois do golpe militar de 1926, que realizações práticas produziu? Figueira (2003, 2004) distingue dois momentos: o das experiências de Escolas Novas, desenvolvidas de 1882 aos anos 1920 (assim muito antes do Brasil, que dormitava no Império e na I República), e o da disseminação de “práticas pedagógicas inovadoras” em amplo número de escolas, entre os anos 1920 e os meados dos anos 1930. O autor analisou 12 escolas que pretendiam concretizar os ideais e princípios da Educação Nova, quase todas particulares e concentradas nas três principais cidades, Lisboa, Porto e Coimbra. Cabe destacar aqui a relação entre as ideias novas, a busca da “modernidade” e as áreas urbanas, onde fermentavam as ideias e os contatos com o exterior. Apesar dos seus esforços, porém, elas não conseguiram romper a estrutura dominante nem se constituíram de modo coerente, abrangente e profundo em verdadeiras Escolas Novas. Para isso contribuíram a captação pouco precisa das noções da Educação Nova e a sua apropriação por projetos diferentes e até antagônicos. Por exemplo, só uma delas adotou a coeducação, aliás, ousadamente, em 1912. Note-se que, em 1933, no Brasil já 84,5% das unidades escolares atendiam a alunos de ambos os sexos (BRASIL, 2003).

O segundo momento envolveu a difusão de quatro práticas pedagógicas inovadoras, de modo avulso, em escolas primárias oficiais e algumas particulares por todo o território. Eram os Trabalhos Manuais Educativos, a Correspondência Interescolar, a Imprensa Escolar e o Cinema Educativo, com evidentes influências de Freinet, praticadas em escolas que não podiam ser consideradas novas. Com relativa frequência a Imprensa Escolar se associou às demais, no entanto, consideremos as dificuldades e suspeitas levantadas pela impressão de materiais, em período de censura, por jovens estudantes, com a orientação, ainda que longínqua, de Freinet, que se desligara da Educação Nova por considerar o movimento elitista. Pode-se interpretar que os projetos em determinadas escolas, além da vida mais ou menos curta, não tiveram a densidade necessária. Então certas Práticas Inovadoras se espalharam pelo país, desligadas das suas raízes,

dando um certo ar de “modernidade” à rede escolar. Tudo isso sem abalar os fundamentos: “Tudo como dantes no quartel d’Abrantes”.

Se a Monarquia se esvaíra em sua crise de legitimidade, se a I República passara instável e conturbada, não seria o Estado Novo, em grande parte consequência dos seus desmandos, o solo fértil para germinar um movimento educativo capaz de desacomodar duas áreas nevrálgicas: as bases da estratificação social e as relações de poder, inclusive intergeracionais. De fato, o Estado Novo expandiu a escola muito mais que a I República, inclusive com professores leigos, mas, apesar disso, as mudanças quantitativas não se traduziram em qualitativas. Para ilustrar com um caso extremo de 1963, não era raro que escolas primárias públicas de aldeia tivessem prédios precários, com fossa rudimentar, onde às vezes os alunos caíam. Quanto às professoras, predominava o formalismo. Suas preocupações passavam ao largo do sucesso escolar, chegando a obrigar os meninos camponeses, em pleno inverno, com neve, a deixarem fora os tamanquinhos “para não sujarem a sala de aula”. À semelhança do Real Padoado, a instrução era guiada pelo “Sr. Abade”. Periodicamente as aulas terminavam mais cedo, para gáudio das dedicadas educadoras, para as crianças confessarem seus pecados ao “Sr. Abade” (MELO, 2013). Lembre-se que à esta época a Lei de Diretrizes e Bases (1961) renovava a educação brasileira e estavam em pleno andamento os planos educacionais de Brasília, tanto em nível básico como superior. Por pouco tempo, é verdade.

“As formas... da distância imprecisa...⁴⁵

Embora em Portugal, ao contrário do Brasil, o ímpeto da Educação Nova tenha sido menos intenso, cabe lembrar que, mesmo nos Estados Unidos, berço do progressivismo, este movimento enfrentou grandes obstáculos. Para Labaree (2012) ele se concretizou muito mais no plano administrativo, pelo interesse da racionalização de recursos. Nos currículos, como outras reformas educativas, foi limitado pela autonomia do professor na sala de aula, para a qual se presta a estrutura escolar, com a sua direção e serviços ao lado de células relativamente

⁴⁵ PESSOA, 2008, p. 73.

isoladas e autônomas. A II Guerra Mundial também acentuou o nacionalismo e favoreceu o movimento das escolas comunitárias, que buscava formar os alunos no serviço ao contexto social imediato.

Apesar destas dificuldades que transcendem paisagens histórico-nacionais, qual o pano de fundo do movimento da Educação Nova em Portugal, que contribuiu para a sua fragilidade? Até 1910 este país agrário, que buscava espreitar o que sucedia no exterior e sintonizar-se com o mundo europeu, viveu o crepúsculo da Monarquia, tragicamente marcado pela concessão às imposições inglesas na África e pelo regicídio (1908). Proclamada a República, o país afundou na instabilidade política: em quase 16 anos, foram 45 governos, oito eleições gerais e oito presidentes (WHEELER, 1978). A violência pública destacava o papel dos militares, grupo politizado, que finalmente tomou o poder em 1926. O caminho da ditadura militar desembocou no Estado Novo (lá como cá nacionalista, autoritário e corporativo, começando cinco anos antes do Brasil), depois que Salazar se tornou chefe do governo civil (1932). Com os ventos do totalitarismo na Europa e o regime franquista na contígua Espanha, destruída pela Guerra Civil, é de admirar que não tivesse surgido antes.

A I República pôde resumir-se a altos ideais, modesta receita fiscal e notável incompetência. Extinta a Coroa, Portugal, como o Brasil em sua época, continuou como país agrário-exportador. O número de funcionários públicos dobrou em 1915-1930, chegando a 30 mil. A maior parte dos rendimentos das famílias operárias, senão todos, era gasta em alimentação. Com uma inflação só inferior à da Alemanha e Áustria, o poder de compra do funcionário de médio escalão era de 28% do que fora em 1914. A taxa de escolarização do ensino primário subiu apenas de 29,3% no limiar da República para 30,3% em 1920, enquanto a população analfabeta de sete anos e mais só recuou no período de 70,3% para 66,2%. A matrícula nos liceus apenas cresceu de 10.640 em 1911 para 11.827 em 1917. A diversidade setorial e regional não permitia divisar contornos de classes e grupos de interesse distintos para serem representados por associações ou satisfeitos por governos (RAMOS, 2010).

Não surpreende, pois, que a firme realização do saneamento financeiro tivesse promovido Salazar a líder do regime, mantendo e ampliando as restrições do golpe de 1926, quando fora abolido o Parlamento e adotada a censura prévia

à imprensa. Também não surpreende que, num quadro educacional estagnado, a Educação Nova vegetasse e caminhasse para o ocaso.

Se o Estado Novo corrigiu as finanças públicas, a economia não passou por significativo desenvolvimento. Ao contrário da sua ex-colônia, Portugal registrou apenas modestos surtos industriais após a I Guerra Mundial e a Depressão de 1929, em grande parte substitutivos de importações e voltados para o mercado interno, à estrita sombra protecionista do Estado (LAINS, 2006). Na antinomia entre a “indústria-locomotiva” da modernização e o dogma do “país essencialmente agrícola”, predominou o último. Para isto contribuíram, entre outros fatores, uma burguesia industrial economicamente débil e, em particular, a conexão de interesses agrários e de importação-exportação. Com o seu crônico déficit da balança comercial, a economia precisava das exportações de vinhos, cortiça e conserva de peixe, entre outros, estabelecendo-se uma simbiose rural-urbana, com poderosos grupos de interesse. Para avaliar o papel estratégico das exportações, considere-se que o déficit da balança comercial portuguesa em 1910 era de 94,4% do valor das exportações, chegando a 211,3% em 1920 e, ainda em 1950, era de 47,7% (calculado com dados de Valério, 2001). Ao contrário da queda abrupta da economia cafeeira e do respectivo grupo de fazendeiros após 1929 no Brasil, lá não houve uma rápida urbanização nem o crescimento notável do mercado interno (ROSAS, 1994; RAMOS, 2010). Porém, em ambos os lados do Atlântico se registrou a resistência à modernização da agricultura, de modo que os dois países a rigor se industrializaram sem reforma agrária, com a diferença de que o surto industrial brasileiro se tornou autossustentado, mas congestionou as cidades, com a pobreza das suas periferias e favelas.

Após a II Guerra Mundial, enquanto o Brasil restabelecia, ainda que bruxuleante, o Estado Democrático de Direito, o regime salazarista, camaleônico, se converteu de duvidoso aliado do Ocidente, oscilando entre este e a exportação de minerais estratégicos para a Alemanha, em bastião da guerra fria, contra o avanço comunista na Europa. As eleições de 1945 e 1949 reforçaram o regime menos porque este satisfizesse à população do que pela oposição desunida e incerta (RAMOS, 2010). Estavam ainda na memória de parte da população as turbulências da I República. A princípio Portugal rejeitou o Plano Marshall para depois nele ingressar e abandoná-lo tão logo superadas as dificuldades do balanço

de pagamentos. Perdeu-se, assim, mais uma oportunidade de modernização econômica, já que mantinha arraigados autonomismo e autarcismo, associando o anticomunismo ao mal disfarçado antiamericanismo, com o seu tom antiliberal (ROLLO, 1994). Em oposição ao fortalecimento dos vínculos europeus, que desembocaram no Mercado Comum (1957), Portugal, na contramão do anticolonialismo, se apoiou nos territórios africanos, mesmo quando eclodiu a inglória e extenuante guerra colonial (1961-1974). Estes, junto com o Brasil, Espanha e Inglaterra, eram os vetores preferenciais da política externa (ROLLO, 1994). Assim, ao invés de aproveitar-se estrategicamente da sua posição de *finis terrae*, no extremo sudoeste europeu, como fez ao promover as Grandes Navegações, Portugal manteve um pé fora da Europa para preservar o arcaísmo do regime político e da economia. Só muito após a Revolução dos Cravos Vermelhos (1974), que encerrou o regime salazarista, Portugal ingressou na União Europeia, no seu terceiro alargamento, no mesmo ano que a Espanha (1986).

Dois lados do mar Oceano: breve cotejo

Do ponto de vista estatístico (os números falam muito, embora nem tudo), a tabela 1 mostra o contraste entre a quantidade e o incremento da população dos dois países. Enquanto a do Brasil cresceu 197,9% na primeira metade do século XX, a de Portugal ficou em modestos 56,5%, afetado pela emigração e pela participação na I Guerra Mundial. Desse modo, o Brasil alargou o mercado interno para a indústria e outros setores, ao trazer para dentro o centro de gravidade da economia. Mais ainda, a urbanização e a torrente de mudanças no Brasil foi muito maior que em Portugal, com a sua insistência na manutenção da bucólica paisagem rural. A título ilustrativo, em 1900 Portugal tinha 12 cidades com mais de 10 mil habitantes, enquanto o Brasil contava 14 capitais com mais de 30 mil. Meio século depois, Portugal apresentava 32 cidades com mais de 10 mil habitantes e o Brasil, embora dispondo de amplos territórios a ocupar, tinha 20 capitais com 30 mil habitantes e mais e 36,2% da população em áreas urbanas (VALÉRIO, 2001; BRASIL, 2003).

Tabela 1

Brasil e Portugal: população em milhares, 1900-1950

ANO	BRASIL	PORTUGAL
1900	17.438	5.433
1910	23.409	5.924
1920	30.636	6.078
1930	37.625	6.815
1940	41.236	7.769
1950	51.944	8.502

Fontes: Brasil (2003); Portugal: Valério (2001), Lains (2006).

Ainda que os dois países registrassem ativas migrações internas, os movimentos populacionais foram maiores no Brasil. Embora neste se verificasse litoralização demográfica, também se registravam grandes frentes pioneiras, ao passo que além-mar a concentração no litoral correspondia ao grave esvaziamento do interior, onde era aguda a crise da agricultura. Como em períodos anteriores, notável válvula de escape era a emigração, primeiro para o Brasil, depois para a Europa Ocidental.

No entanto, a trajetória histórica durante o período da Educação Nova não se resumia ao elevado crescimento populacional nem à urbanização, que transformava quase da noite para o dia ruelas em largas avenidas. As indústrias no Brasil se desenvolveram nas grandes cidades, levando a participação da agropecuária no PIB a recuar, em meio século, a cerca da metade. Por seu lado, a do setor industrial mais que duplicou, assim patenteando o impulso da industrialização substitutiva de importações. O setor de comércio e serviços ultrapassou os 50% no último ano da série. Em contraste, Portugal exibiu pequeno recuo na participação da agropecuária, refletindo sua opção de país agrário. O setor industrial elevou o seu percentual de 24,7 para 30,3, enquanto o setor de comércio e serviços se elevou e depois declinou, como uma gangorra, espelhando, entre outros fatores, a urbanização mais lenta que a do Brasil.

Tabela 2

Brasil e Portugal: participação dos setores econômicos no PIB (%), 1900-1950

Anos	Brasil			Portugal		
	Agr.	Ind.	Serv.	Agr.	Ind.	Serv.
1900	44,6	11,6	43,8	40,1	24,7	35,3
1910	39,7	13,1	47,2	37,1	27,1	35,8
1920	38,1	15,7	46,2	30,4	25,8	43,9
1930	35,8	14,8	49,4	31,5	28,0	40,5
1940	29,4	18,7	51,9	30,6	28,7	40,6
1950	22,4	25,6	52,0	32,1	30,3	37,6

Fontes: Brasil (2003), Valério (2001) e Lains (2003, 2006). Brasil: calculado com base nos custos de fatores a preços de 1949. Portugal: calculado com base nos custos de fatores a preços de 1953, fazendo-se a reestimativa dos anos anteriores a partir dos cálculos de série mais recente.

Setores: Agropecuária; indústrias extractiva, de transformação e de construção civil; comércio e serviços. Pode haver heterogeneidade de critérios ao longo do tempo, inter e intrapaises, pelo que pequenas diferenças devem ser consideradas cuidadosamente.

Por seu lado, a população economicamente ativa no Brasil, aliando a urbanização ao incremento do comércio e serviços, reduziu o percentual da população no setor agropecuário a menos da metade em apenas três décadas. Diminuiu também a população vinculada à indústria, o que indica a sua modernização, migrando das tecnologias de trabalho intensivo para as de capital intensivo. Por sua vez, Portugal manteve basicamente o perfil de 1920, com a diminuição de quase 7,0% na agropecuária, o acréscimo de quatro pontos na indústria e menos de três pontos no comércio e serviços.

Tabela 3

Brasil e Portugal: população economicamente ativa por setor econômico (%), 1920-1950

Anos	Brasil			Portugal		
	Agr.	Ind.	Serv.	Agr.	Ind.	Serv.
1920	70,2	13,4	16,4	56,0	20,5	23,5
1940	36,5	6,9	56,6	52,6	21,1	26,3
1950	29,4	8,1	62,5	49,1	24,5	26,4

Fontes dos dados originais: Brasil: Brasil (2003); Portugal: Valério (2001).

Apesar de tais diferenças econômico-populacionais e do ímpeto aparentemente maior da Educação Nova no Brasil, cumpre assinalar que o nível da população alfabetizada era inferior ao de Portugal: em 1920, 29% no Brasil contra 35% em Portugal e em 1940, 43% contra 48% (FERRARO, 2002; CANDEIAS, 2005). Outras estatísticas educacionais são dificilmente comparáveis no período em tela, apresentando Portugal indicadores mais pormenorizados. Não por acaso, a contradição entre valores proclamados e valores reais nas instituições educacionais brasileiras é foco de texto lapidar de Anísio Teixeira (1983).

À guisa de Conclusão

De qualquer modo, esta visão panorâmica destaca que o terreno foi mais propício à Educação Nova quando vicejaram as liberdades políticas e cidadãs, mesmo nos cenários tempestuosos da expansão do nazi-fascismo, da II Guerra Mundial e, depois, da guerra fria. Mesmo nos Estados Unidos, as ameaças externas antes e durante a Guerra restringiram o alcance de uma filosofia ousada, que mudava o eixo da escola do ensino para a aprendizagem, do autoritarismo para a construção da democracia e do aluno objeto para o aluno sujeito. O Brasil, apesar das incertezas anteriores ao Estado Novo, ainda permitiu certo avanço, só proscrevendo luminares da Educação Nova, como Anísio, em 1937. Em Portugal as limitações às liberdades começaram em 1926 e se agravaram depois, com o salazarismo. Ainda assim, no Brasil o movimento continuou timidamente, com lideranças de outros quadrantes ideológicos, menos antipáticos ao regime, e, como num eclipse, no pós-guerra retomou parte da sua força, em especial com a volta de Anísio. E, com este, viveu o crepúsculo após o movimento militar de 1964. Do ponto de vista socioeconômico, as profundas mudanças estruturais inerentes à urbanização e industrialização favoreceram as ideias inovadoras e as mudanças educacionais, no sentido da democratização, qualificação e laicização. O vinho novo, ao contrário de Portugal, fazia romper os odres velhos.

REFERÊNCIAS

ABE – Associação Brasileira de Educação. **Histórico.** Rio de Janeiro: ABE, 2004, p. 2. Disponível em: <<http://www.abe.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2005.

AMADO, J.; BOAVIDA, J. A afirmação social das Ciências da Educação: uma perspectiva histórica a partir de Portugal. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 32, n. 18, p. 7-39, maio/ago. 2008.

AZEVEDO, Fernando. **A cultura brasileira: Introdução ao estudo da cultura no Brasil. 4ª ed.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1987.

BASBAUM, Leônicio. **História sincera da República – 1889-1930.** São Paulo: Fulgor, 1957.

BOSI, Alfredo. A educação e a cultura nas Constituições Brasileiras. In: BOSI, A. (Org.). **Cultura Brasileira. Temas e situações.** São Paulo: Ática, 1987, p. 208-218.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do século XX.** Rio: IBGE, 2003.

_____. Instituto Nacional de Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro: Tipografia do DEP, 1936.

_____. **PROSSIGA. Manifesto dos Pioneiros de 32.** Brasília: MCT. 2006. IBICT. Disponível em: <<http://www.prossiga.ibict.br>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

CANDEIAS, A. Modernidade, educação, criação de riqueza e legitimação política nos séculos XIX e XX em Portugal. **Análise Social**, Lisboa, v. 40, n. 176, p. 477-498, 2005.

CRUZ, M. Antônio de Sena Faria de Vasconcelos (1880-1939): um português no movimento da “Escola Nova”. **Educação em Revista**, Marília, v. 2, n. 1, p. 138-149, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação na revisão constitucional de 1926. In: **A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988.** Campinas: Autores Associados, p. 81-107, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, 2007.

FARIA FILHO, Luciano M. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte, Autêntica, 2007.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930 – história e historiografia**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. A Revolução de 30. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil - Difel, p. 227-255, 1988.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2008.

FERRARO, A. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002.

FIGUEIRA, M. A Educação Nova em Portugal (1882-1935): semelhanças, particularidades e relações com o movimento homônimo internacional (Parte 1). **História da Educação**, Pelotas, n. 14, p. 97-140, set. 2003.

_____. A Educação Nova em Portugal (1882-1935): semelhanças, particularidades e relações com o movimento homônimo internacional (Parte 2). **História da Educação**, Pelotas, n. 15, p. 29-52, abr. 2004.

GANDINI, Raquel P. C. Anísio Teixeira e a burocracia (1931 a 1935). In: SMOLKA, Ana Luiza B. MENEZES, Maria Cristina (Orgs.). **Anísio Teixeira, 1990-2000 – provocações em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

GIL, Natalícia de Lacerda. A importância das estatísticas como instrumento de construção da modernidade educativa no Brasil – décadas de 1930 e 1940. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – REBEP**, Brasília, Inep, v. 86, n. 213/214, maio/dez, p. 79-87, 2005.

HAMELINE, D.; NÓVOA, A. Autobiografia inédita de António Sérgio. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, n. 29, p. 141-177, fev. 1990.

JESUS, Wellington Ferreira. O “problema nacional” a história de uma emenda

que transformou o financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 220, p. 477-495, set./dez. 2007.

LAINS, P. Growth in a protected environment: Portugal, 1850-1950. **Research in Economic History**, Bingley, Reino Unido, v. 24, p. 121-163, 2006.

_____. *Os Progressos do Atraso: uma nova história económica de Portugal, 1842-1992*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003. Disponível em: <http://pedrolains.typepad.com/pedrolains/files/apndice_estatstico.pdf>. Acesso em: 21 set. 2013.

LABAREE, David F. **Someone has to fail: The zero-sum game of public schooling.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2012.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1995.

LEÃO, Antonio Carneiro. Os deveres das novas gerações brasileiras. In: CARDOSO, Vicente Lícínio (Org.). **À margem da história da República**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco- Editora Massangana, p. 15-30, 1990.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005.

MELO, M. Entrevista da Profª Doutora. Maria de Fátima da Costa Melo, então professora normalista da rede pública, em 13 out. 2013. Barcelos, Minho, Portugal.

PESSOA, F. **O eu profundo e os outros eus**. (Seleção: A. Coutinho). Rio, Agir, 2008, p. 73.

PILETTI, Nelson. Fernando de Azevedo. In: FÁVERO, M. L. A.; BRITTO, J. M. (Orgs.). **Dicionário de educadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ – MEC- INEP, 2002, p.349-353.

PINTASSILGO, J. Construção histórica da noção de democratização do ensino: o contributo do pensamento pedagógico português. (s.d.) Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4022/1/>> Consultado a 7 de junho de 2019.

[no%c3%a7%c3%a3o%20de%20democratiza%c3%a7%c3%a3o%20do%20ensino.pdf](#). Acesso em: 11 out. 2013.

_____. **Imagens e leituras da Educação Nova em Portugal**: os relatórios de bolseiros portugueses em visita a instituições educativas europeias (1907-1909). (s.d.1) Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4007/1/Imagens%20e%20leituras%20da%20educa%c3%a7%c3%a3o%20nova.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2013.

RAMOS, R. (Coord.). **História de Portugal**. 3. ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2010.

ROLLO, M. Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952). **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 128, p. 841-869, 1994-4º.

ROSAS, F. Estado Novo e desenvolvimento económico (anos 30 e 40): uma industrialização sem reforma agrária. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 128, p. 871-887, 1994.

SAVIANI, Demeval. História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa. In: LOMBARDI, J.C. SAVIANI, D. NASCIMENTO, Maria I. M. (Orgs.). **A escola pública no Brasil – história e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados, p.1-33, 2005.

TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 64, n. 148, p. 243-256, set./dez. 1983.

VALÉRIO, N. (Org.). **Portuguese Historical Statistics**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2001 (2 vols.) [Download valrio ed.\) \(2001\).zip](#) (3.31 MB). Disponível em: <<http://pedrolains.typepad.com/pedrolains/estatsticas-data.html>>. Acesso em: 11 out. 2013.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A educação na Constituinte de 1890-91 e na revisão constitucional de 1925-26. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 109-117.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WHEELER, D. L. A Primeira República Portuguesa e a história. **Análise Social**. Lisboa, v. 16, n. 56, p. 865-872, 1978-4.

Capítulo 5

FEDERALISMO E EDUCAÇÃO: OS PERCURSOS DA ARGENTINA, DO BRASIL E DO MÉXICO

Marcelo Lucio Ottoni de Castro

Desde o início da década de 1990, Argentina, Brasil e México vêm passando por reformas e ajustes em seus sistemas de educação, na expectativa de atender aos anseios democráticos de seus cidadãos e às demandas surgidas nos diversos campos da vida social. Nesse esforço, as relações entre as esferas de governo assumiram papel de destaque. Nos três países, a educação constitui campo compartilhado de atuação dos governos central e subnacionais, ainda que de formas diferenciadas. As particularidades de seus sistemas federativos são certamente responsáveis pelos diferentes papéis assumidos pelos níveis de governo na regulação, no financiamento e na gestão de seus sistemas de ensino.

Este estudo busca, em perspectiva histórica, explorar alguns dos aspectos mais relevantes das relações entre os sistemas federativos adotados nos três países e as formas como se organizaram seus sistemas de ensino. Assim, conferimos destaque a uma das questões abordadas em outro trabalho (CASTRO, 2013), que se centrou, no entanto, nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo

ao longo das reformas educacionais ocorridas nas três nações, entre 1990 e 2010. As dimensões do presente texto não permitem entrar no detalhamento do tema federativo surgido durante o processo legislativo relacionado a essas reformas. Contudo, são ressaltadas aqui as questões ligadas ao federalismo que mais mobilizaram os principais atores envolvidos nas mudanças educacionais ocorridas nos três países. Conforme se verá, cada nação seguiu um percurso próprio, apesar de identificadas não apenas pelo sistema federalista, como por seu nível de desenvolvimento econômico e social e pelo comportamento e aspirações de seu povo e de seus governantes.

ARGENTINA

O processo de construção do Estado nacional teve nos conflitos sobre a tese federalista um dos seus maiores desafios. Ao confronto entre os defensores do unitarismo e os partidários do federalismo, sobrepõe-se o que opunha os interesses das oligarquias de Buenos Aires e das províncias, bem como aquele entre o governo federal e as províncias mais fortes, principalmente a de Buenos Aires. Culturalmente, é importante mencionar o dualismo sobre o projeto de nação a construir, que dividiu os defensores da europeização do país e aqueles que buscavam valorizar os aspectos típicos do interior, centrados na figura dos costumes do gaúcho (SHUMWAY, 2008). A Constituição de 1853 (ainda vigente, mas com várias reformas), elaborada após o pacto federativo de São Nicolau, ocorrido no ano anterior, somente teve a adesão da província de Buenos Aires em 1860, após novas garantias de autonomia para os entes federados. Mas apenas vinte anos depois deu-se a federalização da cidade de Buenos Aires, que se tornou a capital do país. A prosperidade econômica das décadas seguintes, fruto das exportações de lá, carne refrigerada e grãos, amenizou a tensão causada nos portenhos pelas frequentes vitórias eleitorais para presidente da coalizão da maioria das províncias. Ainda que tenham persistido alguns conflitos entre o governo central e os de algumas províncias, decorrentes de disputas intraoligárquicas, esse arranjo político apenas foi abalado pela vitória dos radicais em 1916, após anos de sua mobilização política e apelo junto às crescentes classes médias (BOTANA, 1993; ROCCHI, 2009).

A Constituição de 1853 determinou ser da competência dos governos provinciais assegurar a educação primária gratuita, em suas respectivas constituições. Todavia, o governo central logo assumiu importante papel na oferta escolar. Criou, assim, a Universidade de Buenos Aires, logo após a independência, bem como colégios nacionais nas províncias. Passado o interregno obscurantista de Rosas, foram eleitos presidentes empenhados em promover a educação popular, com destaque para Domingos Sarmiento (1868-1874), que trouxe professores europeus para o país e criou escolas militares, técnicas, normais e primárias. Diante das forças centrífugas provinciais e do expressivo aumento da imigração, a educação popular foi vista como elemento de identidade e de integração social. Ademais, o ensino foi logo percebido, em especial pelas camadas médias urbanas, como canal de mobilidade social. Dessa forma, difundiu-se no país o sentimento de que todos deveriam ter a oportunidade de frequentar a escola, pelo menos no nível elementar. Nesse sentido, merece destaque a Lei de Educação Comum de 1884, que instituiu a escolaridade obrigatória, gratuita e laica. A tendência favorável à centralização e à homogeneização do sistema educacional manifestou-se igualmente nas Leis Láinez, de 1905, e Palacios, de 1938, que autorizaram o governo federal a criar escolas em todas as províncias. Esses esforços governamentais obtiveram razoável sucesso nos níveis de escolarização elementar: em 1883, 32,5% das crianças argentinas de 6 a 13 anos frequentavam a escola primária, índice que atingiu 50%, em 1909 e 733%, em 1931. (FERNÁNDEZ, 1997, p. 19).

A crise do modelo agroexportador, desencadeada pelo colapso mundial de 1929, inaugurou o início do esforço de industrialização por meio de substituição das importações. Contudo, abriu, igualmente, um longo período de recorrentes desequilíbrios fiscais e de forte instabilidade política, marcada por intensos conflitos redistributivos ocasionados pela ascensão de um novo ator político, o povo, cujas reivindicações foram em grande parte habilmente incorporadas pelo peronismo. Constituiu-se também, a partir da crise do modelo agroexportador, a estrutura fiscal que centralizava a arrecadação tributária na esfera federal, com a redistribuição parcial dos recursos para as províncias, mediante o sistema de coparticipação, objeto de recorrente tensão entre o governo central e os subnacionais até os dias de hoje.

O setor educacional sofreu naturalmente o impacto desse contexto. A expansão do acesso escolar atingiu o ensino secundário e mesmo o superior, principalmente entre 1945 e 1955.⁴⁶ Todavia, a partidarização e a radicalização ideológica trouxeram grandes incertezas para o meio universitário. Ao mesmo tempo, a demanda das províncias por maior participação na redistribuição dos recursos arrecadados pelo governo central trouxe para o pacto federativo o debate sobre a descentralização da educação primária, cujos primeiros passos foram dados ainda na década de 1960. Entretanto, apenas em 1978, no auge do autoritarismo do regime militar, a medida foi implementada, no âmbito dos ajustes fiscais efetuados pelo governo nacional. Foram então transferidas da esfera federal para as províncias 6.700 escolas primárias, ainda que sem os recursos financeiros adequados para a sua manutenção (FILMUS, 1996). Dessa forma, entre 1977 e 1987, as matrículas de educação elementar em estabelecimentos federais caíram de cerca de 1/3 para 4% do setor público (REPETTO, 2001).

De certa forma, a descentralização tendia a ser vista favoravelmente pelos governos provinciais, desde que viesse seguramente acompanhada dos recursos financeiros federais (REPETTO, 2001). Mas se o processo de descentralização chegou a ser reivindicado por inspiração democrático-participativa e pela preocupação com a qualidade do ensino, como transpareceu no II Congresso Pedagógico (1984-1988), a apreensão fiscal acabou por revestir-se na principal força motriz para a mudança, como evidenciado no ato da ditadura e também na descentralização efetivada no governo Menem.

No início de 1990, o Poder Executivo enviou um projeto de descentralização para o Congresso, que se sustentava em fundamentos educacionais e não em preocupações orçamentárias (REPETTO, 2001). Contudo, a proposta ficou parada no Senado, sob a desconfiança dos parlamentares e governadores. Os primeiros sinais de sucesso do Plano de Conversibilidade, lançado em abril de 1991, estimularam o governo federal a retomar o tema da descentralização educacional. Dessa forma, o ministro Cavallo fez incluir a mudança na proposta orçamentária para 1992. Ao ser identificada, a medida logo recebeu a oposição

⁴⁶ A taxa de escolarização de jovens entre 14 e 18 anos é estimada em pelo menos 28%, em 1960. Já o contingente de matrículas no ensino universitário quase dobrou entre 1952 e 1960. Contudo, no governo de Perón foram lançadas as bases legais para o financiamento público do ensino privado (FERNÁNDEZ, 1997).

dos governadores, que naturalmente se julgavam despreparados para absorver os custos financeiros da transferência de encargos, que a proposta não assegurava. A principal entidade sindical docente, a *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (CTERA) igualmente manifestou sua surpresa, embora entre boa parte dos docentes houvesse expectativas de melhoria em suas remunerações, pelo menos no curto prazo, dado que muitas províncias pagavam salários melhores do que o governo nacional.

Negociações entre o governo federal, os governadores e parlamentares levaram à decisão de separar as normas de transferência da proposta orçamentária. Decidiu-se então pela elaboração de nova proposição, que facultava ao Poder Executivo Nacional o poder de transferir às províncias e à Cidade de Buenos Aires, mediante convênio a ser referendado pelos legislativos subnacionais, “os serviços educacionais administrados diretamente pelo Ministério da Cultura e Educação e pelo Conselho Nacional de Educação Técnica, bem como as competências e funções sobre os estabelecimentos privados reconhecidos”, excetuado o controle sobre as escolas superiores normais e os institutos superiores. Segundo a lei, o governo nacional garantiria que os serviços transferidos seriam prestados “com ótima cobertura quantitativa, alta qualidade pedagógica e equidade em todas as jurisdições”. Também foi estabelecido que se o montante mensal arrecadado pelo governo central não atingisse a média mensal do período de abril-dezembro de 1991, o Governo Nacional cobriria “totalmente e de forma automática o custo mensal dos serviços transferidos”. Caso essa média mensal fosse superior ao valor de referência, mas não cobrisse os custos dos serviços, o Governo Nacional financiaria “automaticamente a diferença”.

Quadro 1

Argentina: matrículas da educação secundária pública por nível de governo (em %)

Nível de governo	1977	1987	1997
Nacional	64,9	62,5	1,2
Provincial	43,0	37,3	98,7
Municipal	1,1	0,2	0,1
Total	100	100	100

Fonte: Repetto, 2001.

Com a descentralização, a participação do governo federal na oferta do ensino secundário caiu substancialmente, conforme mostrado no Quadro 1.⁴⁷ Por sua vez, a proporção no gasto público consolidado em educação do governo nacional caiu de 44,1%, em 1991, para 23,4%, em 1994 (ALVAREZ, 2010). Apesar das cláusulas de garantia de aportes federais para as províncias, o peso da motivação fiscal do processo de descentralização acabou por se evidenciar e ao longo do tempo foi-se intensificando a insatisfação dos governos subnacionais.

Estudo coordenado por Repetto (2001) sobre a mudança nas províncias de Buenos Aires, Chaco, Mendoza e Neuquén revelou que os recursos federais chegaram, mas em valores inferiores ao esperado. Ademais, o processo não foi homogêneo. Na Província de Buenos Aires, bastante afetada pela transferência, a mudança foi tranquila, em decorrência das alianças políticas e da capacidade técnica de que sua administração dispunha. Em Mendoza, igualmente sob o comando peronista, a transferência se fez de forma gradual. Em Neuquén, havia poucos estabelecimentos a transferir. No Chaco, a transferência foi grande, rápida e marcada por negociações envolvendo outros interesses do governo provincial.

O tema do pacto federativo na educação voltou a aparecer no cenário político durante a tramitação da nova *Ley Federal de Educación* (LFE). Ainda que os governistas formassem maioria nas duas casas do Congresso e não fosse intenção do Poder Executivo retomar as discussões sofre financiamento, mas fundamentalmente promover alterações na estrutura educacional, o caráter conflituoso do processo de tramitação do projeto – com manifestações de rua, envolvendo diversos segmentos sociais, além das tradicionais divergências partidárias e de estranhamento entre Câmara e Senado – levou os atores políticos à mesa de negociações. Os meios sindicais não se mostraram satisfeitos com os resultados e a oposição parlamentar votou contra o projeto, ainda que algumas de suas sugestões tenham sido incorporadas ao texto final. Os governadores, por sua vez, estabeleceram uma aliança estratégica com o fim de obter maior aporte de recursos do governo federal para a educação nas províncias. Desse modo, o financiamento recebeu tratamento mais detalhado e impositivo. Foi prevista

⁴⁷ Na educação elementar, as matrículas em escolas provinciais atingia, em 1991, 75,9% do total, seguidas das particulares, com 18,3%, das municipais, com 3,7% e das federais, com 2,1% (OIE, s.d.). Em 1997, 99% das matrículas do setor público estavam em escolas provinciais (REPETTO, 2001).

a duplicação gradual, no prazo de cinco anos, dos investimentos públicos em educação, a uma razão de 20% ao ano, a partir de 1993 – alternativamente, o aumento de 50% da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) destinada ao setor, no mesmo prazo, valendo o que fosse maior. Para atingir essa meta, foram definidos dois instrumentos: a criação de impostos específicos para os setores de maior capacidade contributiva e a formalização do *Pacto Federal Educativo*, por meio do qual as responsabilidades e esforços do governo federal, das províncias e da municipalidade de Buenos Aires seriam explicitados. Apesar desse detalhamento, não se cumpriram os índices de aplicação no setor educacional previstos na LFE.

Na reforma constitucional de 1994, o debate educacional concentrou-se nos conceito de equidade e autonomia universitária, bem como no caráter gratuito ou não da educação superior pública.⁴⁸ Mas nesse ano foi assinado o *Pacto* previsto na LGE, que garantiu novos recursos para as províncias, com vista à expansão da oferta de vagas e à melhoria da infraestrutura do ensino. A partir de 1997, o tema dos baixos salários docentes concentrou a atenção da agenda educacional, dando origem ao protesto da *Carpa Blanca*, no qual os professores acamparam em frente ao Congresso, por mais de mil dias. Em resposta à crise salarial, foi aprovada no final de 1998 a criação do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (Fonid), sustentado por novo tributo cujos recursos seriam destinados às províncias, exclusivamente para pagamento de complementação salarial aos professores, com validade de cinco anos. O presidente Menem vetou as emendas da Câmara que estipulavam a retroatividade da cobrança do tributo, ao começo de 1998, e a previsão de complementação federal, com recursos de outras fontes, caso não fosse atingido o valor de 700 milhões de pesos anuais. O fracasso do governo nacional comandado pelos radicais, ante à oposição dos governadores peronistas, de levar adiante o *Pacto Federal Educativo II*, pode ser debitado às dificuldades políticas que acompanharam o aprofundamento da crise econômica e levaram ao caos institucional do fim de 2001. Mas antes disso, o pagamento do bônus previsto na lei do Fonid já tinha se tornado irregular (RIVAS, 2004;

⁴⁸ A polêmica reascendeu no ano seguinte durante a tramitação da nova *Ley Nacional de Educación Superior*. Na Argentina, as matrículas em instituições universitárias provinciais é residual: 1,1%, em 2011. Considerando as matrículas de *pregrado* e *grado* do sistema universitário, a participação do setor público manteve razoável estabilidade entre 1991 e 2011, variando de 81,4% para 79,7%. A participação das *universidades nacionales* no total de matrículas cresceu de 61,3% para 77%, no mesmo período (MEN, 2011; LAMARRA, s.d.).

ALVAREZ, 2010).

Com a eleição de Néstor Kirchner, em abril de 2003, as reformas de inspiração neoliberal da década anterior começaram a ser revistas e atingiram a educação. A legitimidade da LFE era muito baixa e as demandas por novas reformas educacionais eram fortes. Três importantes leis foram aprovadas em sequência, com razoável facilidade: a *Ley de Financiamiento Educativo* (LF), sancionada em dezembro de 2005; a *Ley de Educación Técnico Profesional* (LETP), de setembro de 2005; e a *Ley de Educación Nacional* (LEN), do final de 2006.

A LF previu aumentos progressivos nos gastos em educação, de forma a atingir valor correspondente a 6% do PIB, em 2010. Os governos nacional, provinciais e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (CABA) deveriam incrementar paulatinamente seus aportes à educação para atingir a meta relativa ao PIB. Conforme se destacou no debate parlamentar sobre a matéria, o governo central era responsável por 27% do gasto consolidado em educação, enquanto as províncias respondiam por 73%. O projeto de lei estabelecia que, a partir de 2005-2006, o governo federal arcaria com 40% desse gasto e as províncias com 60%.⁴⁹

Para determinar o montante da dotação específica de cada província e da cidade de Buenos Aires, seria utilizado um índice, elaborado anualmente pelo *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología*, com a observação dos seguintes critérios: a participação no total de matrículas, a incidência de matrículas na zona rural e a participação da população escolarizada de 3 a 17 anos.⁵⁰ O recebimento dos recursos correspondentes se faria sob a condição de que cada jurisdição apresentasse em seu orçamento anual o respectivo compromisso financeiro. No caso de descumprimento das obrigações fixadas pela lei, por parte dos demais entes federados, o governo nacional seria autorizado a reter, total ou parcialmente, as transferências de fundos orçamentários destinados às jurisdições, até que fossem

49 A oposição defendeu a igualdade no aporte de recursos entre a *Nación* e as províncias, com 50% para cada esfera de governo.

50 A lei estabeleceu, como critério para as transferências de recursos federais, a capacidade financeira das províncias e da cidade de Buenos Aires, bem como seu esforço financeiro em favor da educação, a incidência de atraso escolar e as taxas de repetência e de evasão escolar.

observadas as condições regularmente acordadas.⁵¹

A LF criou, ainda, o *Programa Nacional de Compensación Salarial Docente*, com o objetivo de corrigir as desigualdades no salário inicial docente nas províncias, desde que ficassem comprovados o respectivo esforço financeiro destinado ao sector e o aumento da eficiência nas aplicações de recursos.

Já a LEN abandonou a tendência descentralizadora da LFE, ao reforçar a presença do governo federal na gestão do ensino. A preocupação da nova lei argentina com a homogeneidade da educação nacional manifestou-se em várias disposições que reiteram o dever do Estado de procurar alternativas institucionais e pedagógicas para alcançar resultados de qualidade equivalentes em todo o país e para todos os segmentos sociais. Assim, foi definida a competência do governo nacional de declarar a situação de *emergencia educativa* para proporcionar assistência extraordinária à jurisdição em que estivesse em risco o direito à educação dos estudantes dos níveis de caráter obrigatório. A lei criou, ainda, o *Sistema Educativo Nacional*, com “estrutura unificada em todo o país” para assegurar “seu ordenamento e coesão”, bem como a organização e articulação dos níveis e modalidades de ensino.

Durante a tramitação do projeto no Congresso, mais uma vez surgiram preocupações sobre a transferência de recursos federais para o financiamento educacional nas províncias. Contudo, a LEN recepcionou as normas aprovadas na LEF sobre a matéria.

Não obstante alguns autores identifiquem mais continuidades do que rupturas na nova legislação (NOSIGLIA, 2007; OLMOS, 2008), o redirecionamento das políticas educacionais depois de 2003 obteve um nível de legitimidade jamais alcançado pelas reformas da década de 1990. Os investimentos públicos em educação cresceram e os 6% do PIB em educação previstos na LF parecem ter sido alcançados: segundo o Banco Mundial (s.d.), o índice foi de 4,5%, em 2006, atingiu 6,0% em 2009, recuou para 5,8%, em 2010, e subiu para 6,3% em

⁵¹ O Congresso efetuou modificações na proposição original, principalmente para criar salvaguardas para as províncias, inclusive nas sanções a que estariam sujeitas se não cumprissem as metas de aporte de recursos. Buscou-se também reduzir o risco de que o cumprimento da lei de financiamento educacional pelas províncias as levasse a descumpri-lá.

2011.⁵² No campo federativo, contudo, persistem elementos de desigualdade, como revelam os gastos provinciais por aluno, em 2010.⁵³ De todo modo, as mudanças na legislação e outras ações do governo nacional, como a consolidação do sistema nacional de avaliação da qualidade educacional e o programa de inclusão digital escolar – *Conectar Igualdad* –, revelam a disposição do poder público nacional de recuperar o nível de homogeneidade que historicamente marcou a educação no país.

BRASIL

O sistema federativo foi instituído no Brasil pela Constituição de 1891, mas as aspirações autonomistas não eram novas. Após a independência, o regime unitário que se instalou com a consolidação do regime monárquico sofreu sérios abalos em decorrência de revoltas regionais. O Ato Adicional de 1834 tentou apaziguar essa tensão ao conceder maior autonomia às províncias, mas sua revisão em 1841 consolidou a força centralizadora do regime monárquico. Apesar de novas revoltas terem eclodido em algumas províncias, prevaleceu a unidade, seja graças à homogeneidade de formação da elite, seja pelo interesse comum de manter o sistema escravagista, mas certamente também porque o regime encontrou formas de convivência com o poder das oligarquias regionais, cujas rivalidades internas eram absorvidas pelo jogo eleitoral viciado e excludente e pela cooptação para as esferas mais elevadas da burocracia imperial.

Já no regime monárquico o sistema de educação básica brasileiro assumiu contornos descentralizados. Apesar de a Constituição de 1824 ter previsto “Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” e de ter produzido normas

52 Segundo Polack (2012), com base em dados do *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento* (Cipec), o índice em 2010 chegou a 6,2% e apenas três províncias não atingiram as metas estabelecidas na LF. Narodowski & Moschetti (2014) apresentam dados que contestam que se tenha atingido a previsão legal: admitem que os gastos em educação aumentaram até 2009, mas desde então o índice estaria estancado em torno de 5%.

53 Isso pode ser exemplificado pelo contraste entre as cinco províncias nas quais os gastos (valores em pesos) foram maiores – Tierra del Fuego (\$ 17.213), Santa Cruz (\$ 14.624), Neuquén (\$ 11.700), La Pampa (\$ 11.461) e Cidade Autônoma de Buenos Aires (\$ 10.682) – e aquelas em que os gastos foram menores – Tucumán (\$ 4.908), Corrientes (\$ 4.825), San Luis (\$ 4.489), Misiones (\$ 4.342) e Salta (\$ 3.276) (Polack, 2012).

sobre a obrigatoriedade do ensino primário, o governo nacional cuidou apenas da educação elementar e secundária no Rio de Janeiro (Município Neutro), além de manter escolas superiores em quatro províncias e na própria capital. Prevaleceu, assim, a decisão do Ato Adicional de 1834, que atribuiu às assembleias legislativas provinciais o direito de legislar sobre educação primária e secundária no âmbito do respectivo território, com resultados quase insignificantes para o avanço da escolarização no país.

O fim da escravidão e o advento da República promoveram mudanças institucionais que deixaram praticamente intocadas a base econômica agroexportadora e a estrutura social excluente. O sistema federativo criado em 1891 atendeu às aspirações autonomistas das oligarquias regionais, em especial da paulista, cuja força política vinha crescendo em decorrência da expansão da economia cafeeira em seu território. Conforme destacou Love (1993), a autonomia dos estados no federalismo brasileiro da Carta de 1891 atingiu uma intensidade desconhecida dos casos da Argentina e do México: a federação brasileira permitia aos estados elaborar códigos próprios, cobrar tributos sobre suas exportações (inclusive para outros estados), contrair empréstimos no exterior, dispor sobre os recursos minerais em suas fronteiras e manter regularmente sua força pública, que era praticamente um exército próprio. No nível nacional, passado o período inicial de forte influência militar e de pressão de ideias jacobinas em seu meio, o governo foi controlado com certa facilidade pela composição das oligarquias estaduais, sob a hegemonia das duas mais influentes, a paulista e a mineira, ainda que periodicamente sob a contestação de oligarquias dissidentes, de revoltas populares e de crescente insatisfação das nascentes classes médias.

Nesse contexto, consolidou-se o “sistema” educacional descentralizado. A primeira Constituição republicana, diferentemente da imperial, sequer menciona o ensino primário, indicando que se tratava de matéria a cargo dos governos subnacionais. Algumas vozes se levantaram para reivindicar ações efetivas do governo da União em favor da educação popular,⁵⁴ mas o Estado nacional

⁵⁴ Limitando-se ao campo político, foram apresentados projetos de lei no Congresso Nacional a esse respeito e chegou a ser aprovada, na lei orçamentária para 1907 e em anos posteriores, autorização para que a União concedesse auxílio anual aos estados com o fim de cobrir parte de seus gastos com o pagamento professores das escolas primárias públicas. Os recursos federais, entretanto, nunca chegaram.

manteve o foco no ensino superior e na oferta educacional na capital do país, não obstante a preocupação com a preparação de mão de obra para as necessidades da economia tenha levado o governo da União a criar, em 1909, as “Escolas de Aprendizes Artífices”, voltadas ao ensino profissional, com unidades em vários estados.

Na Conferência Internacional do Ensino Primário, patrocinada pelo Governo Federal, em 1921, aprovou-se que a União deveria assumir papel mais ativo no combate ao analfabetismo e na promoção do ensino primário nos estados, inclusive mediante a subvenção de escolas. Essas diretrizes foram incorporadas, novamente em vão, na reforma educacional de 1925, que previa o fechamento de acordo com os estados, pelo qual a União pagaria diretamente os vencimentos dos professores primários em escolas de “*natureza rural*”, com os estados lhes fornecendo “casa para residência e escola, assim como o necessário material escolar”. Essas escolas subvencionadas deveriam adotar currículos da União e ser por ela fiscalizadas.

De fato, coube principalmente aos Estados, com a ajuda das municipalidades, a tarefa de conduzir as crianças para a nova ordem republicana, por meio do ensino primário. A Constituição paulista de 1891, por exemplo, determinava como de competência de seu congresso legislar sobre o “ensino primário, secundário, superior e profissional, que será gratuito e obrigatório no primário, e livre em todos os graus, podendo o ensino secundário, superior e profissional ser ministrado por indivíduos ou associações, subvencionados ou não pelo Estado” (BRASIL, s.d.). O esforço das autoridades e dos educadores paulistas em favor da nova ordem pode ser simbolizado pela criação pioneira dos grupos escolares, que logo se difundiram pelo país. Mas as dificuldades que a educação popular começou a enfrentar à medida em que se ampliava o atendimento é revelada pela redução da duração do ensino primário – de seis para quatro anos, depois da frustrada tentativa de reduzir-lhe a dois anos, no contexto da reforma promovida por Sampaio Dória, em 1920 – e da jornada escolar, mediante a criação dos turnos, impedindo que se pudesse desenvolver a oferta do ensino de tempo integral nas escolas públicas.

As demandas geradas pela ruptura política de 1930 produziram mudanças em diversas políticas adotadas pelo governo central, inclusive no papel que ele

desempenhava no âmbito da educação nacional. Foi criado assim, em 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Em 1931, surgiu o Estatuto das Universidades Brasileiras. A Constituição de 1934, além de ampliar o direito do acesso educacional, conferiu à União o poder de fixar o plano nacional de educação, “compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, bem como de “coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. Além disso, foi incumbida de “determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização”. Em relação aos governos subnacionais, a União recebeu a responsabilidade de “exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (BRASIL, s.d.).

Depois de 1930, o fortalecimento das prerrogativas da administração federal no seio da federação se fortaleceu *pari passu* às suas ações para induzir o crescimento industrial. A centralização administrativa sobreviveu ao interregno da ditadura estadonovista, não obstante o estabelecimento de novas bases para o pacto federativo, retomado pela Constituição liberal-democrática de 1946. Assim como havia sido estabelecido pela Carta de 1934, no novo texto constitucional a União foi beneficiada com a competência exclusiva sobre tributos importantes (consumo, importação, renda, combustíveis, minerais e energia elétrica), embora o imposto sobre exportação tenha permanecido (até 1967) como prerrogativa dos estados, com índice limitado. Além disso, foi estabelecido um sistema de transferências de receitas da União para os estados e destes para os municípios, que passou a ser o principal campo de disputa tributária entre os níveis de governos nas décadas seguintes (ARRETCHE, 2005).

Na educação, as aspirações autonomistas do pacto federativo buscaram contrabalançar a tendência de centralização administrativa. Desse modo, foi reservado à União, na Carta de 1946, a prerrogativa de legislar apenas sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Determinou-se, principalmente, que o sistema federal de ensino teria “caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais”. Ademais, a União deveria cooperar, com “auxílio pecuniário”, o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos estados e do

Distrito Federal. Nos conflitos entre o público e o privado que marcaram os treze anos de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), finalmente aprovada em 1961, não deixaram de se manifestar as expectativas, favoráveis ou contrárias, a um papel mais atuante que se poderia conceder ao governo central no processo de ampliação das oportunidades educacionais.

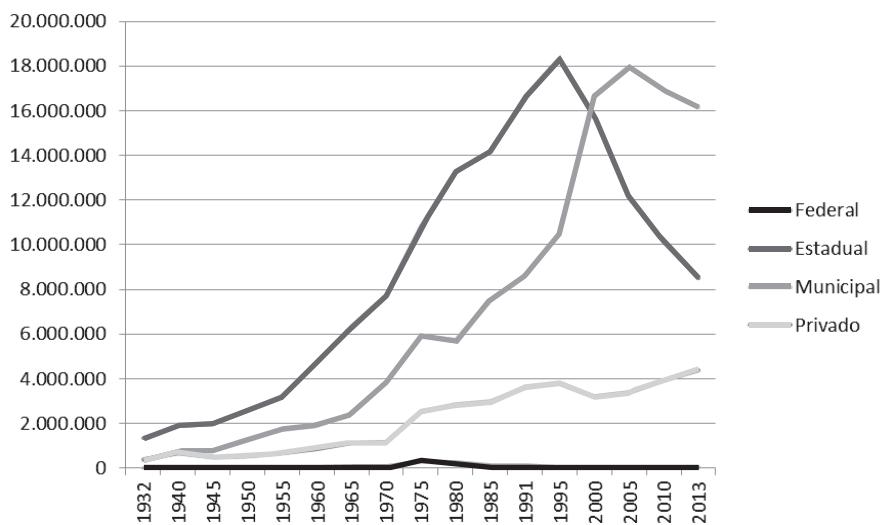
Mas como mostra o gráfico 1, os estados permaneceram na liderança da oferta de matrículas no ensino elementar, de meados do século até a década de 1990. No período, o índice de participação das redes estaduais no total de matrículas sofreu variações anuais, com o maior índice registrado em 1961 (65,6%) e o menor em 1978 (54%). A participação dos municípios também sofreu variações, entre 1/4 e 1/3 das matrículas totais (ARAÚJO, 2010).⁵⁵ No ensino secundário, o papel estadual foi proporcionalmente ainda mais amplo. Em 1960, 85,8% das matrículas do setor público encontravam-se na esfera estadual; em 1970, o índice atingiu 88,8%. A inversão da oferta em relação ao setor privado é reveladora dos confrontos ideológicos sobre a escola pública: em 1960, 65% das matrículas do secundário estavam no setor privado; dez anos depois, o setor público era responsável por 60% da oferta (BRASIL/MEC, 1972). Já no nível superior, a União buscou exercer seu papel supletivo pela criação de universidades federais nos estados: vintes delas foram criadas entre 1950 e 1970, ainda que a partir de estabelecimentos isolados preexistentes. Em meados da década de 1960, começa a se difundir pelo país a criação de universidades mantidas pelos estados.⁵⁶

55 A inflexão no início da década de 1970 reflete a incorporação do antigo ginásio ao ensino de 1º grau, com a reforma de 1971. De quatro anos, o ensino elementar, obrigatório, passou para oito.

56 As matrículas nas instituições estaduais, em relação ao contingente nacional, representavam 7,9%, em 1980, 13,6% em 1995 e 9,6% em 2010. Já nas municipais os índices foram de 4,8%, 5,3% e 1,9%, nos anos respectivos (BRASIL/MEC, s.d.). Quase todas as municipais cobram mensalidades, com amparo na exceção à gratuidade estabelecida no artigo 242 da Constituição de 1988. A LDB de 1996 restringiu a criação de instituições municipais de educação superior.

Gráfico 1

Brasil: evolução das matrículas no ensino elementar por dependência administrativa: 1932-2013



Fontes: ARAÚJO, 2010; MEC (s.d.).

* Ensino elementar: primário de quatro anos, até 1971; 1º grau de oito anos, até 1988; ensino fundamental de oito anos, ampliado para nove, em 2006.

Com efeito, pelo menos desde meados do século XX, o avanço do processo de industrialização e de urbanização do País tornou mais complexos a composição das classes sociais e os confrontos políticos. Ainda que nos estados o poder das oligarquias tenha-se mantido, o crescimento das “classes trabalhadores” e das camadas médias, em meio à radicalização ideológica do pós-guerra, intensificou os conflitos distributivos e a instabilidade política no plano federal, levando ao colapso de 1964. Mas tanto durante o período de desenvolvimentismo oligárquico-democrático quanto no tecnocrático-militar, era ampla a percepção de que as mudanças sociais e a consecução dos projetos políticos em embate implicavam a necessidade de promover a democratização do acesso ao ensino, em todos os níveis, ainda que, obviamente, houvesse diferentes perspectivas de como o fazer. Assim, durante o regime militar, ainda que as redes públicas tenham continuado a se expandir, a visão privatista adquiriu força: no ensino elementar

(o 1º grau), por meio da “aquisição” de vagas e bolsa de estudo então permitidas pela legislação do salário-educação; no superior, mediante o estímulo à criação de novos estabelecimentos particulares. Assim, em 1964, 38% das matrículas do nível superior se localizavam no setor privado; dez anos depois, o contingente de matrículas no setor aumentou dez vezes (no público, quatro vezes), representando 61% do total (BRASIL/MEC, 1972; 1979).⁵⁷ A reforma da educação superior de 1968 não apenas abriu o caminho para a expansão do setor privado, mas buscou racionalizar a administração das universidades e, apesar do sombrio contexto político que marcou sua implantação, atendeu a várias reivindicações do movimento estudantil.

Na redemocratização do país depois de 1985, grandes expectativas se frustraram em meio à crise econômica e à consequente intensificação dos conflitos distributivos. A Constituição de 1988 representou um avanço extraordinário na inscrição de direitos políticos e sociais, mas as dificuldades fiscais de assegurar avanços efetivos e perceptíveis no seu cumprimento foram agravadas pela falta de coerência na descentralização da organização do Estado então efetuada. Diante de um Executivo federal debilitado pelos fracassos na condução da política macroeconômica, os estados e municípios conseguiram promover considerável descentralização da receita tributária, mediante regras mais claras de repartição de recursos. Contudo, a divisão de encargos, especialmente na área social, ficou marcada pela indefinição, com normas vagas e sobreposição de competências. Os novos recursos obtidos pelos estados e pelos municípios – elevados à categoria de entes federados – foram muitas vezes gastos de forma discricionária, ainda que novas responsabilidades tenham sido assumidas. Por sua vez, a “verdadeira avalanche de emancipações” de municípios que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 – atingiu a quase ¼ do total de municípios existentes – criou entes em geral fortemente dependentes de transferências e com custos administrativos desproporcionais às populações que atendiam (BRANDT, 2008).

57 Na década seguinte e nos governos democráticos que se seguiram, houve continuidade desse crescimento – embora a um ritmo menor – por meio de estímulos normativos, implantação e reformulações do financiamento estudantil subsidiado – crédito educativo e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – e concessão de bolsas a fundo perdido em troca de renúncia fiscal – Programa Universidade para Todos (Prouni). Assim, em 1984, o setor privado tinha 59% das matrículas de graduação; em 1995, 60%; em 2002, 70%; em 2012, 71% (BRASIL/MEC, s.d.).

No campo educacional, a divisão de responsabilidades estabelecida entre os níveis de governo pela nova Constituição mostrou-se pouco clara, particularmente no ensino fundamental (corresponsabilidade de estados e municípios).⁵⁸ As formas de colaboração entre as esferas de governo foram previstas para lei complementar⁵⁹ e a União ficou encarregada de, além de manter suas instituições de ensino, oferecer assistência técnica e financeira aos entes federados, “para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.⁶⁰ O texto constitucional de 1988 não trouxe soluções para os desequilíbrios de disponibilidade de recursos entre as redes públicas, em parte responsáveis pela falta de equidade e de eficiência da educação básica pública.

Nesse contexto, foi concebida a ideia de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).⁶¹ Em síntese, o Fundef vinculava parte da receita tributária de estados e municípios e distribuía seu montante, no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e os dos respectivos municípios, conforme o número de matrículas no ensino fundamental. A cada ano, um valor mínimo nacional por aluno era estabelecido pelo Presidente da República. Nos estados em que esse valor não fosse atingido, o governo federal fazia a complementação de recursos. O apoio político à aprovação do Fundo foi obtido por uma conjunção de fatores, com destaque para a legitimidade obtida pelo governo após a implantação do Real (R\$), sua ampla base parlamentar e a perspectiva dos estados de recebimento de novos recursos federais. Ademais, na maioria dos estados, o contingente de

58 A Emenda nº 14/1996, secundada pela nova LDB, manteve essa corresponsabilidade, mas previu a atuação prioritária dos municípios na educação infantil e dos estados no ensino médio. Ademais, no art. 30, fixou como competência dos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

59 A Emenda nº 53/2006 possibilitou a existência de normas específicas de colaboração entre os níveis de governo em matéria educacional. Já a Emenda nº 59/2009 determinou que eles devem definir “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”, estendido para a faixa etária de 4 a 17 anos. Ademais, estabeleceu que o plano nacional de educação deve “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” e adotar “ações integradas dos poderes públicos” para o seu cumprimento.

60 A Emenda nº 14/1996 determinou que essa função redistributiva e supletiva devia “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos entes federados.

61 Concorreu com o Fundef a ideia da criação de um piso salarial nacional para o magistério, concebida no âmbito da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

matrículas do ensino fundamental era maior nas redes estaduais,⁶² o que colocou a maioria dos governadores em uma situação mais confortável para administrar a mudança.

Com efeito, o Fundef não buscou novas fontes de financiamento para o setor, mas obteve avanços na distribuição de recursos, em benefício, principalmente, dos entes federados mais pobres. O Fundo desencadeou, ainda, um processo de municipalização de matrículas (cf. o gráfico 1), sentido em especial nos estados em que havia concentração na rede estadual. Entretanto, se o novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental promoveu maior equidade no âmbito interestadual, suas limitações nas desigualdades entre os estados e regiões logo se evidenciaram e foram reforçadas devido ao descumprimento, pela União, dos preceitos legais sobre o valor mínimo por aluno, os quais, se cumpridos, teriam aumentado significativamente os montantes das complementações federais, em benefício de maior número de estados e municípios. Além disso, o Fundef criou desequilíbrios no financiamento da educação infantil e do ensino médio.

A mudança política na esfera federal, em 2003, trouxe algumas redefinições nas políticas educacionais, entre as quais a criação, em 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com mecanismos semelhantes aos do Fundef, mas voltado para toda a educação básica. Para assegurar participação mais efetiva da União, foram definidos valores progressivos para a sua contribuição nos três primeiros anos de vigência do Fundo, com acréscimo de R\$ 200 milhões no quarto ano de vigência e, a partir do quinto ano, o mínimo de 10% do seu montante. Juntamente com o novo Fundo foi prevista a fixação, em lei específica, de piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Apesar de a lei aprovada em 2008 conter norma sobre o dever da União de complementar os recursos necessários para pagar o piso, caso o ente federado demonstrasse não ter condições orçamentárias de cumprir o valor fixado, alguns governadores entraram com ação de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra a lei do piso, com argumento principal, não

62 Em São Paulo, as matrículas no ensino fundamental da rede estadual compunham 88% do setor público. Em Minas Gerais, 75%. Na região Sul, 60%. Mas na região Nordeste, 46%, e no Estado do Rio de Janeiro, 36% (BRASIL/MEC, s.d.).

colhido pelo Judiciário, de desrespeito ao pacto federativo.

A evolução recente das normas sobre o salário-educação ilustra bem a queda de braço entre os níveis de governo no financiamento da educação básica. Em 1975, o governo federal reduziu sua cota de metade para 1/3 da receita arrecadada, deixando os estados com 2/3 da arrecadação feita em seu território, o que beneficiava os entes federados mais desenvolvidos. Em 1983, foi estabelecido que 1/4 da cota federal seria destinado aos municípios, por meio de programas municipais específicos. Em contrapartida, os estados passaram a intermediar o sistema de “aquisição” de vagas em escolas privadas e de bolsas de estudo para alunos da rede pública. Em 1996, foi aprovada lei que determinava a repartição de 70% da cota estadual do salário-educação, conforme o número de matrículas nas respectivas redes municipais e estadual. Por pressão dos governadores, a norma foi vetada. Significativamente, pouco antes, em medida provisória, o Poder Executivo havia flertado com a proporcionalidade das matrículas na distribuição dos recursos, mas acabou por adotar, nas reedições da medida, uma redação ambígua, que delegava a decisão à legislação estadual. Quase dois anos depois, na conversão da medida em lei, foi estabelecido que metade da cota estadual seria repartida de forma proporcional às matrículas. Apenas em 2003, toda a cota estadual foi submetida à proporcionalidade das matrículas.

Concomitantemente a essas medidas de tendência equalizadora, a União exerce sua função supletiva por meio do aperfeiçoamento de programas suplementares (alimentação, transporte, livro didático e transferência de recursos para escolas), financiados por sua cota da receita do salário-educação, e de outras políticas específicas, como as ações de avaliação do ensino de abrangência nacional, que vêm sendo aprimoradas desde a década de 1990. Ao mesmo tempo, foi retomado, depois de 2003, o processo de expansão da rede federal de ensino, com a criação de novas universidades, a implantação do programa de reestruturação de suas unidades de educação superior (Reuni) e a reorganização e ampliação da rede de educação profissional e tecnológica.

A respeito do financiamento, ficou indefinido no Plano Nacional de Educação (PNE) para 2014-2024 o esforço que caberá a cada esfera de governo no cumprimento da meta de elevar o índice de recursos públicos destinados à educação pública como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Não

há dúvidas de que o valor de 10% – com o índice intermediário de 7%, no quinto ano de vigência do Plano – representa um avanço significativo. Contudo, segundo dados do Ministério da Educação (RODRIGUES, 2014), entre 2002 e 2012, o respectivo índice subiu de 4,1% para 5,5%, – ou de 4,8% para 6,4%, se computadas outras despesas não consideradas como investimento público direto. Nos dois casos, as participações federal e municipal tiveram aumento maior do que a dos estados, no mesmo período.⁶³ De todo modo, uma vez que os recursos advindos da exploração do petróleo e do gás natural não devem ser suficientes para atingir a meta, novas fontes precisam ser buscadas, mas não há indicação em lei sobre quais serão.

Os grandes desafios da educação brasileira reforçam a relevância do princípio de colaboração entre as esferas de governo, que as emendas constitucionais de 2006 e de 2009 procuraram estimular. O sucesso na ampliação da escolaridade obrigatória, no atendimento à crescente demanda pela educação superior e na melhoria da qualidade do ensino, nos diversos níveis e modalidades de ensino, expressos nas metas do PNE para 2014-2024, dependerá, em grande parte, da capacidade dos governantes das três esferas de governo de coordenar adequadamente suas ações.

MÉXICO

A forma federalista de Estado foi instituída no México com a Constituição de 1824, aprovada no rastro das lutas pela independência. O tema federalismo, durante as primeiras décadas do novo país, foi perturbado pela sobreposição de intensos conflitos de natureza social e política. A Constituição de 1857, que antecedeu o governo do liberal Benito Juárez (1858-1871), assegurou o Estado

63 No segundo cálculo são incluídas as seguintes despesas: aposentadorias, reformas e pensões futuras, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros, encargos e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado. O PNE acolhe as transferências para o setor privado. No período em questão, a participação da União subiu de 0,7% para 1% (ou 0,9% para 1,3%), a dos estados, de 1,8% para 2,2% (ou 2,1% para 2,5%) e a dos municípios, de 1,6% para 2,3% (ou de 1,8% para 2,5%). Os dados por nível de governo eram divulgados pelo MEC até 2010. Sua atualização foi recuperada por meio de requerimento de informações do senador Randolfe Rodrigues e publicada por Rodrigues (2014).

laico e a estrutura federalista do Estado. Ademais, reafirmou a liberdade de ensino, interditou a propriedade de terras pela Igreja e buscou criar freios ao despotismo, inclusive com a proibição da reeleição. A educação laica e cívica avançou no país com a *Ley de Instrucción Pública* de 1867, que estabeleceu a instrução primária “gratuita para os pobres e obrigatória, nos termos a ser definido em regulamento”.

O caráter centralizado que a educação mexicana acabou por assumir, não obstante a forma federalista de Estado, tem suas origens nos intensos conflitos políticos que fizeram da educação um tema de grande relevância na agenda política. Mas o próprio federalismo mexicano tomou um rumo de centralização nas décadas que precederam a Revolução. As duas últimas décadas do século XIX viram uma mudança nas relações entre o governo central e os subnacionais. Os estados perderam razoável parcela de seus recursos fiscais à medida que o governo federal tomava a liderança do processo de construção de obras públicas e assumia a regulamentação da venda de terras devolutas, da exploração mineral e das instituições de crédito. Essa situação gerou um novo modelo de integração das elites políticas locais e das nacionais: o fortalecimento da posição do governo central na área econômica foi aceito pelos governadores em troca do reconhecimento de seu poder local e do acúmulo de benefícios para seus aliados políticos em cargos no governo central, contratos, concessões e alienação de terras públicas (LUNA ARGUDÍN, 2006). Além de cooptar os caciques locais e adotar uma política de conciliação com a Igreja Católica, a ditadura de Porfírio Diaz (1876-1911), com o lema *poca política y mucha administración*, foi marcada por uma forte aceleração do crescimento econômico, que trouxe novas oportunidades para os segmentos médios, mas aumento geral de preços e grande pressão sobre as terras camponesas (CAMÍN; MEYER, 2000).

Desse modo, no final do porfiriato o caráter centralizado da educação mexicana já era visível. No início do período, 10% das escolas públicas estavam nas mãos dos governos federal e estaduais. Em 1900, contudo, os *ayuntamientos* administravam apenas 20% das escolas públicas. Além disso, os programas de ensino das escolas estaduais observavam as linhas adotadas pela Secretaria de Instrução Pública e Belas Artes, do governo federal (LOYO; STAPLES, 2010).

O processo de centralização da educação básica mexicana foi reforçado pelas mudanças políticas e institucionais decorrentes da Revolução Mexicana

(1910-1920) e de seus desdobramentos mais imediatos. A Constituição de 1917 estabeleceu que a educação elementar seria laica, gratuita e obrigatória. O governo federal foi autorizado a criar instituições de ensino de qualquer natureza e grau e a legislar sobre matéria educacional, salvaguardadas atribuições dos estados. Entretanto, não ficaram claras as responsabilidades de cada esfera de governo, embora os municípios – uma inovação constitucional – tenham sido encarregados da oferta da educação elementar, o que, dadas as condições do país, não conseguiram assumir.

No México pós-revolucionário, o governo federal tendeu a assumir um papel mais dinâmico no setor, de forma a estimular valores cívicos e nacionalistas, a incorporar as populações indígenas e a criar novas oportunidades para as classes médias urbanas. Esse projeto evidenciou-se na atuação de um dos mais conhecidos educadores mexicanos, José Vasconcelos, primeiro titular da *Secretaría de Educación Pública* (SEP), entre 1920 e 1924, e defensor da ideia de uma ação educativa integral, dirigida a todos os setores sociais, no âmbito de um nacionalismo que integrasse a herança indígena e a hispânica (MATUTE, 2001).

O processo de centralização educacional do país deu importantes passos a partir da década de 1920, por meio da criação de escolas pelo governo federal e da assinatura de convênios com os estados. Um importante marco veio a ocorrer em 1933, quando o governo federal estabeleceu acordo com o estado de Chihuahua para assumir o controle do ensino elementar em seu território. Essa “federalização” foi reivindicada por outros estados, “sem dúvida pressionados pelos professores, que dessa forma teriam melhores condições de trabalho” (LOYO, 2010, p. 178).

Tanto o nacionalismo do governo Cárdenas (1934-1940) quanto o período de conciliação que o sucedeu, com seu discurso de união de todos os mexicanos, deram continuidade ao processo de centralização do poder, que assumiu cada vez mais traços corporativistas, por meio da criação de uma simbiose entre o partido político oficial (desde 1946, Partido Revolucionário Institucional – PRI) e os sindicatos, sob os auspícios do próprio Estado. Foi-se consolidando, assim, o que Hernández Chávez (1993) denominou de “federalismo centralizador”, a saber, a tendência em transformar os estados em simples unidades administrativas, cada vez mais dependentes dos recursos financeiros transferidos pelo governo federal. Nesse arranjo político, entretanto, a ascendência do presidente do país sobre

os governadores envovia o respeito dos acordos com as forças políticas locais. Dessa forma, segundo Ward e Rodríguez (1999), por muito tempo, a função dos governadores revestiu-se de natureza mais política do que administrativa.

Apesar dos desgastes sofridos desde a década de 1960, essa estrutura de poder apenas começou a sofrer abalos mais sérios nos anos oitenta, sob os efeitos da forte crise econômica que pôs fim ao ciclo de desenvolvimento industrial baseado na substituição de importações e nos recursos petrolíferos. No plano político, ocorreram as primeiras vitórias eleitorais do Partido Ação Nacional (PAN) em importantes cidades do norte do país. Tomou impulso, assim, a tese de descentralização do sistema político e administrativo. Nesse contexto, foi criado, em 1980, novo sistema de coordenação fiscal, no âmbito do qual o governo federal passou a redistribuir participações dos impostos que arrecadava para os entes federados. Ao longo dos anos, novos fundos surgiram e as fórmulas de transferências adotadas sofreram diversas mudanças, em decorrência de numerosas contestações. De forma geral, foram considerados valores históricos, dados demográficos, esforço fiscal e nível de atividade econômica e de desenvolvimento, embora com frequência sem cumprimento da proporcionalidade e de todos os critérios estabelecidos em lei.⁶⁴

Foi aprovada, em 1983, mudança constitucional para conferir aos municípios capacidade jurídica para administrar seus recursos fiscais com maior liberdade e emitir normas sobre matérias de sua competência, entre as quais a educação básica pública não ocupa posição de relevo. Embora a Constituição mexicana não arrolle a educação como incumbência municipal, a *Ley General de Educación*, de 1993, estabelece que a administração municipal pode prestar serviços educacionais, independentemente do nível e modalidade, sem prejuízo das responsabilidades dos governos estaduais e federal. O envolvimento dos municípios, geralmente voltado para a manutenção de prédios escolares e a oferta de materiais de apoio, sofre variações, conforme os arranjos moldados no âmbito de cada estado, mas nunca se aproximou do papel educacional que eles exercem na educação básica

⁶⁴ Segundo Castellanos e Cortés (2010), o federalismo fiscal mexicano padece de problemas como o excessivo número de fundos de transferências, falta de clareza nos critérios de repartição, com baixo componente nivelador, mistura de fundos condicionados com incondicionados e indefinição entre busca da equidade e de incentivo.

no Brasil. Assim, entre 1990 e 2005, a participação dos recursos municipais nos gastos educacionais públicos caiu de 0,4% para 0,2% (MEJÍA BOTERO, 2007).

Em 1992, o Poder Executivo Federal, o *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE) e os 31 governadores dos estados firmaram o *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (Anmeb). Por meio dele, foi promovida uma ampla e rápida descentralização da educação básica. Passaram do governo federal para os estados cerca de 514 mil cargos docentes, 116 mil cargos administrativos, mais de 100 mil imóveis e em torno de 13 milhões de alunos (ARNAULT, 2010) (cf. os quadros 2 e 3).⁶⁵

O Anmeb não sofreu resistência dos governadores, quase todos do partido do presidente, nem do parlamento, controlado pelo PRI em ambas as casas.⁶⁶ Mas o acordo envolvia outros compromissos do governo federal. Em primeiro lugar, o governo central se comprometia a transferir recursos suficientes para que cada estado pudesse ampliar a cobertura do atendimento educacional e elevar a sua qualidade. Igualmente, o Estado nacional assumia a responsabilidade solidária dos pagamentos de seguridade social dos trabalhadores transferidos aos estados.

Quadro 2

México: matrículas por dependência administrativa – 1991/1992

	Total (mil)	Federal (%)	Autônomo* (%)	Estadual (%)	Público (%)	Privado (%)
Primária	14.397	71,1	-	22,5	93,6	6,4
Secundária	4.161	69,0	-	22,9	91,9	8,1
Bacharelado (Média superior)	1.725	33,6	20,9	23,3	77,8	22,2
Licenciatura (Superior)	1.164	16,8	51,2	13,5	81,5	18,5

Fonte: SEP (s.d.).

* Matrículas das universidades autônomas, que são financiadas, principalmente, pelo governo federal.

65 O *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*, da SEP, indica um total de 13.499.363 matrículas transferidas para os estados entre os ciclos escolares de 1991-1992 e 1992-1993.

66 Embora tenham dado esse apoio, não havia nos estados o desejo de mudança. Parte deles já tinha suas próprias redes escolares (cf. quadro 2) e em algumas se pagava salários melhores do que os do governo federal.

Quadro 3

México: matrículas por dependência administrativa – 2013/2014

		Total (mil)	Federal (%)	Autônomo* (%)	Estadual (%)	Público (%)	Privado (%)
Educação Básica	Pré-escolar	4.787	8,2	-	77,6	85,8	14,2
	Primária	14.580	5,8	-	85,4	91,2	8,8
	Secundária	6.572	6,9	-	84,9	91,8	8,2
Educação Média superior	Bacharelado	4.603	22,7	12,0	46,3	81,0	19,0
	Licenciatura	3.043	14,1	39,1	16,4	69,5	30,5

Fonte: SEP (s.d.).

* Matrículas das universidades autônomas, que são financiadas, principalmente, pelo governo federal.

As negociações foram mais difíceis com o SNTE, apesar dos vínculos políticos existentes entre o governo federal e a direção do sindicato. Afinal, o poder da agremiação advinha de sua hegemonia de âmbito nacional na defesa dos interesses de seus filiados e a transferência gerava apreensões sobre os efeitos nas carreiras do magistério e mesmo sobre o exercício profissional. Havia, naturalmente, o temor de que a descentralização trouxesse o enfraquecimento do poder político do sindicato e de sua força nas negociações salariais e trabalhistas. De fato, originalmente, o governo Salinas pretendia transformar o SNTE em uma federação enfraquecida de 32 sindicatos estaduais, mas foi obrigado a recuar. Por fim, o sindicato aceitou a descentralização, mas obteve importantes garantias do governo federal. Em primeiro lugar, permaneceu como instituição de representação nacional, com a obrigação dos estados de homologar os acordos salariais e outros direitos trabalhistas. O sindicato obteve também garantias de que suas demandas seriam levadas em consideração nas reformas curriculares a serem implementadas. Além disso, o SNTE e a SEP acordaram os termos do processo de avaliação de desempenho do magistério. Por fim, o ensino no Distrito Federal continuaria, ainda que provisoriamente, sob o controle da SEP (ORNELAS,

1995; BENSUSÁN & TAPIA, 2011).⁶⁷

Apesar da transferência da administração da maior parte das escolas de educação básica para os estados, o governo federal continuou a deter importantes prerrogativas, como a de determinar planos e programas de estudo, definir o calendário escolar, elaborar e atualizar os livros didáticos gratuitos, instituir exames de avaliação e exercer várias ações de regulação e coordenação do sistema nacional de educação.

Em 1998, na reforma da *Ley de Coordinación Fiscal*, foi criado o *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (Faeb), para regular as transferências federais aos estados, nos termos do Anmeb. As transferências para os estados permaneceram baseadas fundamentalmente em recursos para pagamentos de salários, com o marco do total de profissionais transferidos, o que, segundo Castellanos e Cortés (2010), desestimulava a busca de padrões de maior eficiência do sistema escolar. Além disso, o sistema de transferências não garantia recursos para negociações salariais específicas, o que levou os estados a pleitear, algumas vezes em vão, recursos federais extraordinários ou buscar recursos próprios, gerando pressão sobre seus orçamentos (MONTAÑO FERNANDEZ, 2006).

O peso de critérios históricos para as transferências não contribuiu para estimular o esforço fiscal dos estados e para combater a falta de equidade no gasto educacional *per capita* entre eles. Assim, segundo dados de 2001, coletados por Vilarreal (2005), enquanto, por exemplo, o estado do México, a Baixa Califórnia e Jalisco despendiam, respectivamente, 34,1%, 33,5% e 31,4% de seus orçamentos em educação, a Baixa Califórnia Sul, o Distrito Federal e Oaxaca gastaram, respectivamente, 1,8%, 1,9% e 5,4% de seus recursos próprios no setor. Por outro lado, em 2004, o gasto federal *per capita* no Distrito Federal era mais de quatro vezes superior ao feito no *estado de México*.

No que concerne aos gastos educacionais, por nível de governo, a participação federal elevou-se logo após a descentralização. Em 1991, foi de 83,7% e atingiu o pico de 89,9%, em 1995. Logo a seguir, contudo, a participação federal começou a cair, com oscilações, até atingir o valor de 78,6%, em 2005 (MEJÍA BOTERO, 2007).

⁶⁷ Não houve transferência no Distrito Federal, onde, no ciclo escolar de 2013-2014, o governo federal tinha 80,1% das matrículas da educação básica, contra 19,8 do setor privado e 0,1% classificadas como autônomas.

O fim da era de hegemonia do PRI em 2000 trouxe mudanças no cenário político mexicano. Os governos do PAN, sem maioria nas duas casas congressuais e sem o apoio partidário da maior parte dos governadores, sofreram algumas derrotas parlamentares e precisaram negociar suas proposições legislativas. A maioria oposicionista na Câmara dos Deputados efetuou mudanças, ainda que nem sempre substanciais, nas propostas orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo. Assim, por exemplo, o Legislativo conteve as medidas dos governos Fox e Calderón de vincular as dotações orçamentárias das universidades nacionais a indicadores de eficiência e produtividade (fundos extraordinários) e aprovou “retificações” que aportaram recursos adicionais para várias universidades.⁶⁸ Já o descontentamento com os critérios de transferências de recursos para cobrir as despesas com a educação básica deu origem a demandas de “desfederalização”. Os governadores de alguns estados manifestaram publicamente sua intenção de “devolver” a responsabilidade pelo setor educacional ao governo federal, por falta de apoio financeiro para arcar com os salários docentes.⁶⁹

Em 2007 foi instituído novo mecanismo de distribuição de recursos para a educação básica entre os estados. A fórmula determinava que cada estado receberia pelo menos o mesmo valor do ano anterior. Os recursos adicionais passariam a ser repartidos da seguinte forma: 50% de acordo com a matrícula na educação básica pública; 10%, conforme índice de qualidade da educação (critério não aplicado, com cifra incorporada ao montante de matrículas, devido à falta do instrumento de avaliação por unidade federada), 20% em função da deficiência no gasto federal por aluno; e 20% conforme o gasto em educação do respectivo estado.

Essa fórmula não foi capaz de promover a equidade desejada e muitas disparidades persistiram. As diferenças no contingente de docentes transferidos a cada estado continuou a pesar na repartição de recursos. Igualmente continuou

68 Merece registro o avanço do setor privado na oferta de cursos de graduação (*licenciatura*), em contraste com a estabilidade na educação básica e na média superior (cf. a tabela).

69 Paralelamente, tomou vulto o debate a respeito da destinação de 8% do PIB para a educação. Tratava-se de bandeira levantada desde o início da década de 1990 pelo Partido Revolucionário Democrático (PRD), em grande parte formado por dissidentes de esquerda do PRI. Em 2002, o tema voltou à análise parlamentar, agora com o apoio também do PRI e a resistência do PAN, que tentou incluir na cifra os gastos privados. No final de 2002, foi aprovada a destinação de 8% dos gastos públicos em educação, a partir de 2006. Nesse ano, o índice registrado pelo Banco Mundial (s.d.) foi de 4,8%.

problemática a dupla negociação salarial: a efetuada com o SNTE e a que se deveria conduzir com os docentes no âmbito estadual.⁷⁰

Com o retorno do PRI à titularidade do Poder Executivo nacional, nova reforma encontra-se em implementação. Com a criação do *Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo* (Fone), a partir de 2015, o governo federal busca estabelecer maior controle administrativo sobre os pagamentos dos professores transferidos, por meio de informações geradas pelo também recém criado *Sistema de Información y Gestión Educativa*. Com a medida, o governo federal pretende evitar a criação de cargos não autorizados, bem como os pagamentos duplos ou para cargos não ocupados. O novo fundo inclui recursos para apoiar “gastos de operação”, distintos do pagamento de pessoal, de acordo com fórmula que inclui contingente de matrículas e população na faixa etária de 5 a 14 anos (corresponde ao último ano do pré-escolar ao final do ensino secundário). As novas regras também determinam negociação salarial única para os professores que ocupam cargos transferidos. A reforma prevê, ainda, dotações orçamentárias adicionais para os estados com maior “atraso educacional” e a reformulação de programas federais vigentes de modo a considerar mais adequadamente indicadores de pobreza e dispersão populacional, bem como o atendimento de critérios de eficiência.

A criação do Fone constitui, de fato, um dos aspectos mais importantes de um conjunto de reformas mais amplo, que busca a melhoria da qualidade da educação básica mexicana, centrando-se de forma especial, na consolidação de instrumentos de avaliação, e na modernização do acesso e progressão na carreira docente. A implantação dessas reformas, que tem gerado grande apreensão no corpo do magistério e entre intelectuais, que as denunciam como voltadas para a criação de uma educação acrítica, instrumental e distante das tradições do país, deve permanecer no centros dos debates políticos nos próximos anos.

70 Segundo Mejía Botero (2007), as transferências do *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM), cujos recursos podem ser aplicados em alimentação escolar e infraestrutura das escolas, por exemplo, levam em conta substancialmente o montante de matrículas e índices de desenvolvimento, mas praticamente ignoram as deficiências de atendimento educacional, apesar de esse critério estar prescrito na legislação. Também de acordo com o autor, pouco se sabe sobre a destinação dada pelos municípios aos recursos transferidos pelo *Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal* (FAISM), mas provavelmente a educação quase não se beneficie deles.

Convergências e divergências no federalismo educacional

Não obstante a identidade federalista de seus sistemas políticos, Argentina, Brasil e México seguiram percursos distintos em sua evolução histórica. Enfrentaram, de todo modo, desafios semelhantes na busca de equilíbrio entre os interesses regionais e o comando central.

Na Argentina, o sistema federalista foi instituído em meio aos conflitos entre uma unidade mais forte e as demais províncias. A vitória das oligarquias do interior foi contrabalançada pela pujança econômica e cultural da capital e pela prosperidade do modelo agroexportador. A crise desse modelo evidenciou o conflito social em torno das reivindicações distributivas, cujo acirramento fortaleceu o governo central, embora acompanhado de um longo período de instabilidade política. Nesse contexto, o tema do pacto federalista perdeu força, mas continuou a ser um desafio, diante da necessidade de buscar maior eficiência da administração pública.

No Brasil, a federação se impôs pela vontade de alguns estados mais fortes contra uma tradição política e administrativa de acentuada centralização, herdada do período monárquico. O novo regime também se sustentava em um modelo oligárquico e agroexportador, cuja crise igualmente evidenciou e fortaleceu o conflito social redistributivo, à medida em que o Estado estimulava o desenvolvimento industrial. De fato, são muitas as semelhanças na evolução histórica mais recente entre o Brasil e a Argentina. No que tange ao pacto federativo, em ambos, ressalvados o período ditatorial, a instabilidade política, os desequilíbrios macroeconômicos e o fortalecimento do poder central não contiveram as reivindicações de maior parcela na repartição dos recursos fiscais. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 representou um marco significativo nessa demanda dos governos subnacionais.

No México, o pacto federativo se estabeleceu como uma das soluções para o conflito que opôs liberais e conservadores após a independência. Desde o final do século XIX, contudo, a centralização do poder começou a se impor, em um arranjo no qual o fortalecimento do governo nacional foi acompanhado pela cooptação e pela autonomia conferida aos governadores no jogo político local. A Revolução de 1910 deixou uma forte herança política e ideológica, além

de ter feito redistribuição limitada de recursos e de poder entre classes e outros segmentos sociais. Entretanto, passado o período de instabilidade revolucionária, surgiu no país um longevo modelo político centrado na figura do presidente e apoiado nos fortes vínculos estabelecidos entre o Estado, o partido oficial e os sindicatos, até que o desgaste político e os novos rumos da economia levaram ao surgimento de um regime político competitivo, já no final do século XX. Diante dessa mudança, quebrou-se a tradicional aliança de interesses entre o governo central e os estados. Os governadores, por conseguinte, tornaram-se atores mais relevantes no jogo político nacional.

Na construção de seus sistemas nacionais de educação, os três países seguiram originalmente caminhos distintos, que mais recentemente rumaram em um sentido de convergência. Na Argentina, o governo central já no século XIX se envolveu na oferta escolar e no exercício de funções reguladoras e de inspeção em matéria educacional, apesar das prerrogativas constitucionalmente atribuídas às províncias. Depois de obtida razoável homogeneidade em seu sistema escolar, a descentralização começou a fazer parte da agenda política, embora com motivações distintas.

No Brasil, o caráter mais excludente de sua estrutura social afastou o Estado central do envolvimento na educação popular em âmbito nacional e a maior parte dos encargos nesse campo foi atribuída às províncias, convertidas em estados com o advento da República. Dessa forma, bem cedo se impôs a descentralização na oferta escolar em nível elementar e secundário. Embora a centralização política e administrativa tenha sido acompanhada pelo incremento do papel regulador e de financiamento do governo nacional, a oferta escolar permaneceu descentralizada, com repartição de recursos marcadamente desigual entre regiões, estados e municípios.

No México, a centralização do sistema escolar foi precoce e antecedeu mesmo a Revolução. Com o passar do tempo, esse sistema se consolidou, atingindo um nível de centralização maior do que o argentino. Não apenas o governo central exercia um forte poder regulador, mas também era responsável pela gestão da maior parte das escolas primárias e secundárias do país.

Na última década do século XX, a descentralização do sistema escolar entrou na pauta das reformas educacionais dos três países. Contudo, de formas diferentes,

embora nos três casos a tese da eficiência tenha sido um relevante elemento de motivação. Na Argentina, apesar da existência de aspirações democráticas em favor da descentralização, preocupações fiscais acabaram por impor a mudança de 1991. Apesar da surpresa inicial, os termos da descentralização acabaram negociados pelos principais atores políticos diretamente interessados na questão. No Brasil, com a oferta já descentralizada, o que se buscou foi a criação de maior equidade na disponibilidade recursos entre as redes públicas, ao mesmo tempo em que se propagava a ideia de autonomia das escolas, como um dos corolários da gestão democrática do ensino, percebida de modo bem diferenciado pelos principais atores envolvidos no processo.

Também no caso brasileiro, houve negociações para as mudanças, embora elas tenham deixado um rastro de insatisfação, pelo menos em sua fase inicial. No México, a descentralização teve motivação mais administrativa: a gestão escolar passava para a esfera estadual, mas o Estado central continuou a exercer papel regulador bastante acentuado e a ser o principal financiador. No caso mexicano, as negociações também estiveram presentes, mas a força política do setor sindical conteve, pelo menos até recentemente, o alcance que o governo nacional pretendia dar ao processo de reformas.

As mudanças de governo ocorridas nos três países nos anos 2000 não levaram à reversão das medidas adotadas na década de 1990, embora novas políticas tenham sido adotadas, assim como outras redirecionadas. Assim, na Argentina, a LEN tem muitos pontos em comum com a LFE, apesar do reforço que conferiu ao papel educacional do governo nacional e da deliberada busca de recuperação da homogeneidade do sistema escolar. No Brasil, o Fundef virou Fundeb, mas com ampliação do papel do governo federal – não apenas no financiamento do novo fundo, mas também na expansão de sua própria rede de ensino. No México, a continuidade é ainda mais marcante: tanto o período de “alternância” quanto o de retorno do PRI são marcados por tentativas de introduzir maior eficiência no sistema escolar.

Nos três países, parece evidenciado que, não obstante a descentralização da oferta escolar, os governos centrais continuarão a exercer papel de primeira ordem na democratização do acesso educacional e na melhoria da qualidade do ensino. No campo federativo, os governos subnacionais, com novos encargos, seja pela

transferência da gestão escolar, seja por novos direitos incorporados à legislação, tenderão a reiterar suas demandas por maior participação na distribuição dos recursos fiscais. Os percursos seguidos pelos três países na consolidação de seus sistemas de ensino nos oferecem sinais de que um bom encaminhamento para os imensos desafios que cada um tem pela frente passa por sua capacidade de criar um regime de efetiva colaboração entre seus níveis de governo.

Referências

ALVAREZ, Fernando. “Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas”, **Entrelíneas de la Política Económica**, n. 25, año 4, jun. de 2010. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15391/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. “Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003”. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 91, n. 227, jan/abr. 2010, p. 29-54.

ARNAULT, Alberto. “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”. In: ARNAULT, Alberto; GIORGULI, Silvia (Coord.). **Los grandes problemas de México**, v. 7 (Educación). México, DF: El Colegio de México, 2010, p. 234-267.

ARRETCHE, Marta. “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira”, **Revista de Sociología Política**, 24, jun., 2005, p. 69-85.

BANCO MUNDIAL. **Datos**, s.d. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis Arturo. “El SNTE: uma experiência singular en el sindicalismo mexicano”, **El Cotidiano**, n. 168, jul.-ago., 2011, p. 17-32.

BOTANA, Natalio R. “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 224-259.

BRANDT, Cristina Thedim. "Impacto da criação de pequenos municípios após a Constituição de 1988 sobre a repartição de recursos do FPM". In: DANTAS, Bruno et al. (Orgs.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Estado e economia em vinte anos de mudanças (v. IV). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 37-63.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em março de 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em março de 2015.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Sinopses estatísticas**. MEC/INEP, s.d. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Estatísticas da educação nacional**, v. 1. SEEC, Rio de Janeiro, 1972.

_____. **O ensino superior no Brasil, 1974-1978, relatório**. MEC/SESU, Brasília, 1979.

CAMÍN, Héctor; MEYER, Lorenzo. **À sombra da Revolução Mexicana: História mexicana contemporânea, 1910-1989**. São Paulo: EDUSP, 2000.

CASTELLANOS, Fernando Cabrera; CORTÉS, René Lozano. **Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México**. Uma propuesta de nivelación interjurisdiccional. México, DF: Universidad de Quintana Roo; Miguel Porrúa, 2010.

CASTRO, Marcelo Lucio Ottoni de. **Relações entre o Legislativo e o Executivo nas reformas educacionais no Brasil, na Argentina e no México (1990-2010)**. 316 p. Tese de Doutoramento. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

FERNÁNDEZ, María Anita et al. **La Argentina fragmentada**. El caso de la educación. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1997.

FILMUS, Daniel. **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo**: proceso y desafíos. Buenos Aires: Troquel, 1996.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. “Federalismo y governabilidad en México”. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 263-299.

LAMARRA, Norberto Fernández. **La educación superior en la Argentina**. IESALC/UNESCO/Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, sl., s.d. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149464so.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

LOVE, Joseph L. “Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937”. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 180-223.

LOYO, Engracia; STAPLES, Anne. “Fin del siglo y de un régimen”. In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (Coord.). **História mínima de la educación en México**. México, DF: El Colégio de México, Seminário de la Educación en México, 2010, p. 127-153.

LOYO, Engracia. “La educación del pueblo”. In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (Coord.), **História mínima de la educación en México**. México, DF: El Colégio de México, Seminário de la Educación en México, 2010, p. 154-187.

LUNA ARGUDÍN, María. **El Congreso y la política mexicana (1857-1911)**. México, DF: El Colégio de México; Fondo de Cultura Económica; Fideicomiso Historia de las Américas, 2006.

MATUTE, Álvaro. “La política educativa de José Vasconcelos”. In: SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl; BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (Coord.). **Historia de la educación pública en México (1876-1976)**. 2. ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 166-182.

MEJÍA BOTERO, Fernando. “Distribución de competencias y recursos en materia educativa entre los ámbitos de gobierno”. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos** (México), v. XXXVII, n. 1-2, 1º-2º trim. 2007, p. 305-318. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/270/27037214.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

MEN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. **Anuario de Estadísticas Universitarias, 2011.** Buenos Aires, 2011. Disponible em: <<http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Anuario%20de%20Estad%C3%ADsticas%20Universitarias%20-%20Argentina%202011.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

MONTAÑO FERNÁNDEZ, Sergio. **El reto del financiamiento de la educación. Algunas consideraciones sobre el gasto público en el sector educativo.** 2006. Disponible em: <<http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones6>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

NARODOWSKI, Mariano; MOSCHETTI, Mauro. **Educación no alcanzó el 6% del PBI.** Versión Preliminar, 14 de mayo de 2014. Disponible em: <http://www.academia.edu/7052378/Educaci%C3%B3n_no_alcanz%C3%B3_el_6_del_PB>. Acesso em: 20 mar. 2015.

NOSIGLIA, María Catalina. “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional n. 26206: continuidades y rupturas”, **Praxis Educativa**, n. 11, 2007, p. 113-138.

OIE (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA). **Sistemas Educativos Nacionales.** Disponible em: <<http://www.oei.es/quipu/argentina/index.html#sis>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

OLMOS, Liliana, “Educación y política en contexto: veinticinco años de reformas educacionales en Argentina”, **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 48, 2008, p. 167-185.

ORNELAS, Carlos. **El sistema educativo mexicano.** La transición de fin de siglo. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1995.

POLACK, María Elena. **El 92% de la inversión educativa en el país se destina a salarios docentes.** Lanacion.com, 28 nov. 2012. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1531071-el-92-de-la-inversion-educativa-en-el-pais-se-destina-a-salarios-docentes>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

REPETTO, Fabián (Coord.). **Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: um estúdio comparado.** Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional –Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia,

out., 2001. Disponível em: <<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt57.PDF>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

RIVAS, Axel. **Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas**. Buenos Aires: Granica, 2004.

ROCCHI, Fernando. “El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916” In: **Argentina. La construcción de um país**. 2. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2009, p. 13-67.

RODRIGUES, Fernando. **Gasto direto da União em educação pública é 1% do PIB há 4 anos**, 19 mar. 2014. Disponível em: <>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SEP – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (México). **Sistema Nacional de Información Estadística Educativa**. S.d. Disponível em: <http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html>. Acesso em mar. 2015>.

SHUMWAY, Nicolas. **A invenção da Argentina**: história de uma ideia. São Paulo: Universidade de São Paulo; Brasília: UnB, 2008.

VILLARREAL, Héctor. **La asignación de recursos públicos a la educación**. Problemática y perspectivas. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2005.

WARD, Peter M.; RODRÍGUEZ, Victoria. “New federalism, intra-governamental relations and co-governance in México”, **Journal of Latin American Studies**, n. 31, 1999, p. 673-710.

Capítulo 6

O POBRE E A POBREZA NA PERSPECTIVA ECONOMICISTA: IMPLICAÇÕES EDUCACIONAIS

Lúcio Gomes Dantas
Elizabeth Tunes

Introdução

O jeito mais comum na sociedade contemporânea de qualificar o pobre é pelo critério econômico; indicadores medem o pobre do não pobre. Decorre daí o desenvolvimento humano, que vem sendo perseguido nas últimas décadas como entrave em muitos países, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento atrelado a indicadores econômicos. Na atualidade, o desenvolvimento humano é medido, majoritariamente, por indicadores socioeconômicos, em que essa mensuração aparece sob a forma de indicadores de pobreza e da ideia quantitativa do pobre. O foco em utilizar parâmetros para medir a pobreza por meio da renda, do ponto de vista das políticas públicas, obriga os governos a permanecerem em uma única

dimensão, a de que a solução seria apenas pelo crescimento econômico.

Com isto, pretendemos esclarecer e criticar neste texto o enfoque econômico que os organismos político-econômicos dão à pobreza, como forma de descrever e analisar a pobreza brasileira. Refletiremos sobre a forma como os indicadores econômicos sustentam o mito de que pela educação se acabará com a pobreza, possibilitando que as pessoas pobres tenham mobilidade social e saiam da pobreza.

No fundo, o sistema capitalista interessa-se tanto em medir a pobreza, mesmo que acirrando a concentração de renda, quando a erradicação deveria ser a da concentração de renda e não da pobreza. A nosso ver, não adianta acabar com a pobreza se a concentração de renda continua acintosa. A ocupação em mensurar a pobreza não acaba com a essência da pobreza. É uma farsa a ilusão de acabar com a pobreza porque o pobre se endivida. O endividamento alimenta o capitalismo e leva as pessoas a acharem que estão numa classe acima da sua; no caso, os pobres têm a ilusão de estarem na classe média.

Essa associação entre pobreza, desenvolvimento e crescimento econômico levou os governos brasileiros, nas últimas décadas, a apostarem em políticas econômicas estruturais, implementando, a partir dos anos noventa, modelos de políticas sociais e estratégias de combate à pobreza com base em indicadores quantitativos (RACZYNSKI, 1998).

Essa ideia quantitativa da pobreza entra também em instituições sociais. Dentre elas, a escola é, sem dúvida, a mais sensível por vivenciar as expectativas, as esperanças e as contradições de nossa sociedade. Além do mais, a escola contribui, muitas vezes, para reproduzir as divisões sociais. Especificamente, por saber que as populações mais empobrecidas se encontram nas escolas públicas no Brasil (ALGEBAIL, 2009). Sobre essa tendência em reproduzir as divisões sociais, as pessoas pobres na escola podem perpetuar as segregações sociais baseadas nas desigualdades de origem. O que faz manter o lugar atribuído em uma posição de hierarquia social.

Nas últimas décadas a estrutura educacional encontrou na fusão entre as ações político-sociais e as ações escolares, na esfera educativa pública, ainda que atinja também a esfera privada, o fortalecimento da ideia de uma escola pobre materialmente e pedagogicamente. Decerto que, no Brasil, quanto mais a escola incorporou a pessoa do pobre, mais ela se tornou pobre. Quase sempre a ideia

de pobreza ligada a indicadores socioeconômicos aparece em circunstâncias de benefícios de programas de transferência de renda às famílias pobres e de discriminação por ser pobre e morar em regiões inóspitas.

A visibilidade das desigualdades sociais e a mensuração da pobreza

O critério para medir a pobreza é predominantemente o econômico e tem a tentativa de (des)qualificar a pessoa do pobre. Esse tipo de mensuração pode estigmatizar as pessoas e estas serem percebidas somente pelo ângulo material. As determinações quantitativas de quem é pobre e de sua pobreza, referidas às necessidades que hão de ser satisfeitas para levá-lo a uma vida digna, parecem indispensáveis, porém, insuficientes.

A mensuração da pobreza é sempre relativa: o pobre comparado ao rico. A carência do pobre é sempre em relação ao que o rico tem. Nesse sentido, sempre teremos pobres. É uma medida relativa, comparativa, usando-se como medida padrão o rico. Há de se notar que as políticas públicas estão em acordo com essas mensurações. Os ricos ficam escondidos, eclipsados. As mensurações não mudam em essência.

Os discursos produzidos sobre a inadaptação do pobre no tecido social geraram uma ideologia de que é preciso “acabar” com a pobreza. Lamentavelmente, não vemos o mesmo movimento de “acabar” com a riqueza. Se a pobreza é entendida sob vários enfoques, sejam eles o viés monetário, as necessidades básicas insatisfitas, a exclusão social ou a vulnerabilidade social, no fundo, continua-se a medi-la pelo parâmetro de renda. Esse tipo de ideologia sustenta o imaginário de que os pobres são aqueles “que nada sabem”, “que nada têm”, “que não têm o que comer”, “que não pertencem a nada”, o que acaba por fortalecer atitudes de passividade, baixa autoestima, subalternidade e dependência diante de outras pessoas.

Entendemos ideologia aqui em sentido arendtiano sobre os sistemas totalitários como a “lógica de uma ideia” que tem por objeto a história à qual essa ideia se aplica. A ideologia encadeia acontecimentos como se eles obedecessem

à mesma “lei” e adota na explicação a lógica da ideia. A lógica dessa ideia impossibilita qualquer contradição, pois é inerente ao seu próprio movimento a dedução lógica, eliminando-se, assim, a liberdade do pensamento para se acercar de lógica e coerência. Nesse sentido, as ideologias impossibilitam qualquer experiência de aprender o novo. Para Arendt (1978, p. 581), as ideologias “nunca estão interessadas no milagre do ser”. Elas não têm o poder de transformar a realidade, mas arrumar os fatos para seguir um processo absolutamente lógico.

Surge o mito de que pela educação se combate à pobreza. A educação não vai combater a pobreza, porque a nossa educação é meritocrática, ela se torna individualizada. Vencer a pobreza torna-se, então, uma condição que não é gerada individualmente, mas gerada sistematicamente. O sistema capitalista alimenta a ideia de que pela educação o pobre pode vencer a sua condição de pobreza. Há de se considerar que muitas famílias em situação de pobreza acreditam que os seus filhos estudarão para serem “alguém na vida”. É como se dissessem que eles só serão alguém na vida se estudarem. Esse forte traço ideológico é importante para os ganhos capitalistas. O sonho é estudar para se ter uma profissão e por essa profissão conseguir “ser alguém na vida”. A educação na escola passou a ter a finalidade de profissionalização, em sentido pragmático. Não se estuda mais porque se gosta; fazem porque acreditam sair da condição de pobreza. Por isso, esse mito ajuda a manter ganhos de capital em certos setores, hoje, como o da educação. A educação passou a ser um trampolim, um meio e não um fim em si mesma.

O desenvolvimento humano frente aos desafios materiais da pobreza

A desqualificação da pessoa do pobre, via economia, resulta de uma operação que promove a privação cíclica e continuada dos bens de consumo e dos bens sociais. Não se discutem e corrigem as grandes distorções que a macroeconomia capitalista esconde como custos sociais. Somos de opinião que o discurso hegemônico sobre o desenvolvimento humano pela ótica neoliberal de progresso contínuo, com vistas a acabar com a pobreza, demonstra a ferida permanente no

corpo da sociedade: os mais fortes (ricos) subjugando os mais fracos (pobres). É como se a pobreza por si só degradasse e destruísse a vida humana. Afinal, para Alvarez Leguizamón (2007, p. 115), “o mito do desenvolvimento humano neoliberal globalizado e a pauperização mostram que o desenvolvimento que se diz humano não diminui a exclusão e a pobreza” no mundo, pelo menos no que diz respeito às condições materiais e aos acessos aos bens básicos de sobrevivência.

Vale ressaltar que o desenvolvimento humano passou a ser abordado desde o final da Segunda Guerra Mundial com o enfoque econômico. Essa ideia iniciou-se em fins da década de 1940, juntamente com a criação do sistema das Nações Unidas, do Banco Mundial e a hegemonia crescente dos Estados Unidos no cenário da geopolítica mundial. Somente na última década do século XX é que foram orientados eixos pautados no novo conceito de desenvolvimento e sugestões direcionadas aos países por meio de Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH). Com base nisso, em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) começou a utilizar o conceito de desenvolvimento humano.

Por desenvolvimento humano entende-se, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011, p. 1), o “alargamento das liberdades e capacidades das pessoas para viverem vidas que valorizam e que têm motivos para valorizar. Trata-se de alargar as escolhas”. Percebemos, igualmente, que as políticas sociais estão condicionadas pelo desenvolvimento e crescimento econômicos, baseadas no livre mercado e que têm papel central na criação do bem-estar e na redução da pobreza. Essas políticas são formuladas e estimuladas pela ONU e fortalecidas pelos princípios de direitos fundamentais como coesão social. O princípio baseado no desenvolvimento e na economia tem servido de referência a organismos capitalistas, como o Banco Mundial, para direcionar políticas econômicas e se fazerem presentes nos debates sociais. O desenvolvimento é impedido pela pobreza, daí organismos internacionais se preocuparem com a erradicação desta.

Mas, no que diz respeito ao RDH, esse documento ressalta aspectos que vão além do desprovimento material e que está atrelado às oportunidades. Nisso foi decisiva a influência do economista indiano Amartya Sen (2000) com a ideia de “desenvolvimento como liberdade”, combinando crescimento e democracia com conduta ética na economia. Ele atesta que “a economia do bem-estar

pode ser substancialmente enriquecida atentando-se mais para a ética, e (...) o estudo da ética também pode beneficiar-se de um contato mais estreito com a economia” (SEN, 1999, p. 105). Ademais, a definição de desenvolvimento como oportunidades representa o reconhecimento de que o fator político também é determinante, tendo em vista que a oportunidade é, sobretudo, questão de competência historicamente construída.

A desqualificação da pessoa do pobre no tecido social pode refletir as dimensões correlatas de justiça social e integridade política. A privação absoluta implica diretamente a privação relativa na participação democrática. O dilema das distorções sociais, por meio das desigualdades socioeconômicas, se configura extremada na atual sociedade. O que se acirra ainda mais por meio da ilusão da liberdade e da igualdade como pressupostos para legitimar uma democracia participativa. No fundo, “a desigualdade econômica é legítima no capitalismo por conta da influência cotidiana e subpolítica da ideologia do mérito” (SOUZA, 2011, p. 121). O que se esconde por essa ideologia é a dominação social, pois o “caráter de classe” se manifesta como condição social que permite o mérito. E, nesse sentido, o pobre torna-se condenado ao fracasso como condição de oportunidade, caindo no demérito social. A escola, nesse sentido, por vezes, ratifica essa condição do fracasso.

O pioneiro Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado no ano de 1990, que serve para medir o desenvolvimento de países, regiões, estados ou municípios, evoluiu para o Índice de Pobreza Humana (IPH) em 2007 e chegou, em 2010, de acordo com o Pnud (2010), ao Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Com isso, enquanto o índice do Banco Mundial prioriza a renda, o Pnud utiliza o IDH para medir a pobreza. Por pobreza multidimensional compreendemos, a partir de explicações de Diniz e Diniz (2009) e Larrañaga (2007), a categoria que analisa a relação entre as várias dimensões da pobreza: índice de pobreza ou conjunto de indicadores separadamente para cada dimensão.

Pode-se inferir que o IPM é um conjunto de indicadores para medir o desempenho médio em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: padrões de vida, educação e saúde. Os padrões decentes de vida, via renda *per capita*, são medidos por indicadores ativos como pavimento, eletricidade, água, sanitários e combustível de cozinha. No que diz respeito à *educação*, levam-se

em consideração crianças matriculadas na escola e anos de escolaridade, bem como o conhecimento medido pela taxa de alfabetização de adultos e cobertura da educação básica. Por último, sob a égide da *saúde*, os indicadores são medidos pela mortalidade infantil e pela nutrição.

Sendo assim, de acordo com IPM (PNUD, 2010, p. 100), considera-se uma família pobre aquela que sofre privações, pelo menos, em dois ou até seis indicadores. Como visto, predominam no Brasil estudos de mensuração da pobreza com ênfase na família e não no indivíduo.

O IDH é um índice formado por três componentes básicos. O primeiro é a longevidade, indicada pela expectativa de vida após o nascimento. O segundo é o nível educacional, traduzido pela taxa de alfabetização de adultos, bem como pela taxa de matrículas na Educação Básica e no Ensino Superior, medidos por anos médios de estudos e anos esperados de escolaridade. Aqui, mais uma vez, há indicador de controle social por parte de organismos governamentais. Como terceiro ponto, leva-se em consideração o indicador de renda *per capita*, uma vez que esta afere o nível de vida da pessoa no que diz respeito ao seu acesso à saúde, à água tratada etc.

Pesquisas acadêmicas sobre a pobreza ou sobre as pessoas empobrecidas aumentam a cada ano. Órgãos nacionais e internacionais se debruçam para aferirem tais categorias, o mundo acompanha a produção de pobreza em escala massiva. Como disse Cattani (2007, p. 211), “a população pobre e miserável é medida, quantificada e analisada nas suas dimensões sociais, políticas, psicológicas, educacionais” etc. Em contrapartida, estudos sobre os campos da riqueza e dos ricos são ínfimos se compararmos com estudos sobre a pobreza e os pobres.

Interessante destacar ainda que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem constante parceria com organismos internacionais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Sobre os critérios como parâmetro internacional para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países permanece o coeficiente ou índice de Gini (MEDINA, 2001).

O coeficiente ou índice de Gini aponta a diferença entre os mais ricos e os mais pobres. Compara, ainda, o bem-estar entre um conjunto de países e cria

uma ordem que permite conhecer em quais deles existe o menor ou maior nível de desigualdade. Além desse, outro medidor estatístico para aferir a distribuição de renda dos países é o índice de Theil; com ele, identifica-se o papel de cada característica socioeconômica na determinação da queda da desigualdade.

Apesar das desigualdades sociais terem sido minimizadas no país nos últimos anos, a distribuição de renda segue extremamente concentrada. Em 2014, o Brasil ocupou a 75^a posição em relação ao desenvolvimento humano ajustado à desigualdade, dentre os 188 países e territórios avaliados pelo Pnud (2015, p. 231), considerado por esse organismo internacional um desenvolvimento humano elevado.

Dados também do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL/IPEA, 2015), apontam o Brasil com o resultado de 0,518, o que significa, ainda, um país extremamente desigual em relação à distribuição e concentração de renda. Esse índice varia em uma escala de 0 (zero) a 1 (um) e quanto mais perto de 1, mais o país demonstra ser desigual no mundo. Ou seja, parte da pauperização do Brasil resulta da extrema desigualdade que perpassa o país.

Paradoxalmente a esses dados, o crescimento econômico do Brasil levou o país a despontar, desde 2011, como a sexta maior economia do mundo, de acordo com o Centro de Pesquisa Econômica e Empresarial (*Centre for Economics and Business Research – CEBR*, 2011), empresa consultora britânica. Dessa forma, o Brasil consolida-se estruturalmente como líder regional no patamar da América Latina e do Caribe. Entretanto, indicadores como o de desenvolvimento humano e de desigualdades sociais ainda são entraves para o país se colocar em termos de riqueza de uma nação.

De fato, não basta retirar cerca de 30 milhões de brasileiros da pobreza material, se o abismo que separa os mais pobres dos mais ricos ainda é vergonhoso. Para isso, a proposta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2011, p. 17) é “enfatizar a importância de ampliar a equidade nas condições de acesso, de garantir melhores resultados no sistema educacional e de avançar na governança dos sistemas educativos e na aprendizagem na educação básica”.

Não é de se admirar, no patamar da América Latina e Caribe, o Brasil, juntamente com outros países, formar a região mais desigual do mundo. De

acordo com estudos do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2012), essa distribuição é desigual principalmente em relação à renda, mas também quanto à moradia, ao acesso a bens e serviços – educação, saúde, finanças etc. –, oportunidades de emprego, ao patrimônio e ao espaço público, entre outros fatores que determinam o bem-estar das pessoas.

Ante o exposto, as desigualdades assumem características multidimensionais, sob o prisma econômico, político e sociocultural. Além do mais, assegurar hoje as desigualdades no discurso capitalista torna-se indispensável para o bom funcionamento do sistema, uma vez que as desigualdades ratificam o dinamismo da economia de mercado. O que sobressai é a economia formal de renda que atrela o desenvolvimento como conquista de mercado (ZAOUAL, 2006). Em nome dessa economia, a verticalização das pessoas é demonstrada pelos contrastes socioeconômicos. Atualmente, essas desigualdades são publicadas por meio de *ranking*, no qual se demonstra a violação da norma moral da igualdade entre os seres humanos.

Tal premissa de combate à pobreza incorpora os empobrecidos em um circuito regular de vida social ao compensar as principais carências que colocam em risco a sobrevivência desse grupo. Essas ações compensatórias encobrem, no fundo, as perdas de renda, dentre outros fatores como injustiças sociais, e sequer algumas centenas de pessoas conseguiram chegar ao patamar mínimo de sobrevivência; acentuando, assim, o sofrimento humano.

Isso nos faz lembrar as reflexões de Sawaia (2001, p. 98) quando assinala que “o sofrimento é a dor mediada pelas injustiças sociais. É o sofrimento de estar submetido à fome e à opressão, e pode não ser sentido como dor por todos. É experimentado como dor apenas por quem vive a situação de exclusão (...). Nessa acepção, o sentimento de compaixão pelos que sofrem as injustiças sociais poderia implicar toda a humanidade. Compaixão, aqui, entendida em sentido arendtiano, como o sofrimento que nos faz voltar à ação social, podendo adquirir um caráter público e unificar as pessoas em torno de uma causa social, uma vez que “a magia da compaixão” abre o “coração do sofredor aos sofrimentos dos outros” (ARENNDT, 1988, p. 64).

Até aqui, percebemos que esse conjunto de características, recursos e habilidades de um dado grupo social se revela insuficiente para lidar com o sistema

de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma que o indivíduo, no estágio de vulnerabilidade social, diminui as suas chances de ascender a maiores níveis de bem-estar na sociedade. O próprio conceito de bem-estar social manifesta caráter economicista na ordem do estrutural, embora, no plano mais subjetivo do termo, haja implicação na ordem dos sentimentos da incerteza e de insegurança para os atores sociais.

O enfoque econômico da pobreza

Diante do exposto até o momento, em relação às desigualdades sociais e mensuração de pobreza, a noção de pobreza vinculada às desigualdades sociais, realmente, revela-se em enfoques na *sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa*. Esses enfoques, em outras palavras, colocam significados centrais na pessoa do pobre. Tudo indica que, sobre essa ótica, a essência da pobreza é a desigualdade, pelo fato de os pobres estarem privados em relação à riqueza material. Sem dúvida, junto com as necessidades materiais estão outras insuficiências.

Vale salientar que o enfoque da pobreza com ênfase na *sobrevivência* teve origem nos trabalhos de nutricionistas ingleses e predominou até a década de 1950. Essa concepção de pobreza, no limiar da sobrevivência, entendeu que a renda não cobria as necessidades físicas da pessoa, por conseguinte, causava deficiências nutricionais no organismo.

Tal observação vem ratificar, no Brasil, o expoente trabalho de Josué de Castro (1908-1973) que pela primeira vez deu à fome um atributo político. Em sua obra-prima *Geografia da fome*, dissecou a realidade alimentar no país e desarticulou a ideia de que a fome estava associada à raça. Fundamentou o fenômeno da fome na perspectiva social e não natural. Denunciou, em sua época, as mazelas das políticas públicas no combate ao flagelamento da seca e suas consequências para o povo nordestino: as causas estariam mais ligadas ao “arcabouço social” e menos “aos acidentes naturais, às condições ou bases físicas da região” (CASTRO, 1984, p. 260). Ele intuiu, enfim, que as explicações restritas ao campo biológico e aos fenômenos naturais não eram suficientes para dar a amplitude das causas e do complexo efeito da fome na população.

A segunda noção de pobreza, com ênfase nas *necessidades básicas*, originou-se a partir de 1970, como resultado da internacionalização da economia e contou com a participação direta de ajudas estabelecidas de instituições financeiras internacionais. A importância da concepção das *necessidades básicas* se deve ao princípio de favorecer aos indivíduos que eles desenvolvam a sua existência.

Estudos de Doyal e Gough (1994a; 1994b) apontam que são necessidades básicas universais aquelas baseadas na saúde e na autonomia. Assim, as necessidades humanas básicas estipulam o que as pessoas devem conseguir se querem evitar danos graves sofridos nesses termos. Para os referidos autores, saúde significa ter alimentação adequada e água potável, moradia adequada, ambiente de trabalho seguro, atenção sanitária apropriada, infância segura, entorno físico seguro, relações primárias significativas, segurança física, segurança econômica e ensino adequado.

No que se refere à autonomia, Doya e Gough (1994a, p. 81) entendem quando a pessoa possui “a capacidade fazer escolhas informadas sobre o que fazer e como fazê-lo”. Nesse aspecto, a autonomia quando privada vulnerabiliza a pessoa de sua capacidade de agir. Como isso, atender às necessidades básicas humanas significa transpô-las de uma condição desumana de penúria para uma condição humana em que saúde e autonomia são respeitadas em vista da dignidade das pessoas. Pelo visto, sob essa condição, muitas pessoas são atingidas pela ausência de suprimento das necessidades básicas.

Por último, a partir de 1980, a pobreza passa a ser medida pela *privação relativa*, ou seja, sair da linha de pobreza significava satisfazer necessidades físicas mínimas, como alimentação adequada, certo nível de conforto e ter oportunidade de desenvolver papéis e comportamentos socialmente adequados. Esse enfoque teve como um dos principais fundadores o já mencionado Amartya Sen (2000), para quem o fato de a pessoa ser pobre não acarreta somente privação material, embora esta privação iniba as capacidades das pessoas, mas a supressão de outras liberdades de realizar combinações alternativas e de ter estilos de vida diferentes.

Na verdade, desde que os ares revolucionários franceses, em final do século XVIII, estabeleceram as democracias republicanas, a igualdade como triunfo obstinado das nações passou a ser perseguição de um ideário da igualdade dos indivíduos, apesar e além das desigualdades sociais reais. Aqui, devemos ter o

cuidado de, em nome dessa igualdade, não padronizar e equalizar as pessoas frente à realização das igualdades social, econômica, educacional etc. Arendt (2004, p. 261), nesse aspecto, tece crítica a respeito da ideia de igualdade em nossos tempos:

Quanto mais iguais as pessoas se tornam em todos os aspectos, e quanto mais a igualdade permeia toda a textura da sociedade, mais as diferenças provocarão ressentimento, mais evidentes se tornarão aqueles que são visivelmente e por natureza diferentes dos outros.

Em termos políticos, Arendt (2004) acena para a condição, na diferença, de estarmos juntos e de estarmos uns com os outros. Ademais, o que nos distingue como ser humano é a nossa desigualdade e diferença. Para ser livre é preciso ser desigual. A liberdade, no campo político, é a faculdade de nos apresentar aos demais pelo nosso discurso e pela ação. A singularidade passa a ser um componente na pluralidade. Somos iguais pelo nascimento como um direito inato. Mas também é verdade que esse direito era desconhecido antes da Idade Moderna.

Vários indicadores modernos mapeiam a população pobre no intuito de traçar políticas públicas para combater a pobreza e dar assistência a essas pessoas. Seria importante identificar o que esses indicadores apontam e quais as intencionalidades dos organismos governamentais a respeito dos pobres. A luta contra a pobreza material deve ser sempre acompanhada pela luta contra a pobreza moral de outra parte da população.

Em estudo realizado sobre a obra de Georg Simmel (1858-1918), sociólogo alemão, autor da obra *Les pauvres*, sobre a sociologia da pobreza, Ivo (2008, p. 172) afirma que “a condição de ‘ser assistido’ constitui a marca identitária da condição do ‘pobre’”, o que leva a pessoa do pobre a pertencer a uma camada específica da sociedade inevitavelmente desvalorizada ou desprestigiada socialmente. Isso se deve ao fato de que, para Simmel (2010), do ponto de vista sociológico, o pobre é justificado pela dependência e assistência que deveria receber. Ou seja, o pobre só vai se identificar com o grupo de pobres quando for assistido. Desse jeito, a identidade do ser pobre se constrói socialmente em relação à dependência e à assistência.

Caso emblemático é o Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e em extrema

pobreza no país. O Bolsa Família integra o “Plano Brasil Sem Miséria” (BRASIL, 2011b) e baseia-se na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Apesar desse programa político governamental de transferência de renda atender milhares de famílias pobres no País, pesquisas demonstram quão irrelevante é esse programa para diminuir as desigualdades no Brasil (MARIZ, 2013).

Ao complementar esse mapeamento de característica da população pobre no Brasil, interessante o estudo de Rego e Pinzani (2013, p. 153) sobre as vozes subalternas das pessoas beneficiárias do Bolsa Família, ao encontrar características fenomenológicas da pobreza. Para esses autores, são elementos constitutivos a falta de condições básicas para uma vida saudável; acesso nulo ou irregular à renda derivada de um trabalho regular; trabalho infantil e abandono escolar; alta natalidade; acidentes; falta de crédito; invisibilidade e mudez; desigualdade interna às famílias; vergonha; cultura da resignação e, por fim, exclusão da cidadania.

A desvalorização do pobre pode se enraizar no estigma gerado pelo rótulo de “assistido”, conforme já assinalamos anteriormente. Como sugere Kowarick (2003, p. 78), os processos de vulnerabilidade em que se encontram pessoas pobres no Brasil conduzem ao *processo de descidadanização*. As políticas públicas voltadas para o combate à pobreza têm a pessoa do pobre como destinatário e ela nem sempre gosta do tratamento de assistido ou de dependente do Estado provedor. Esse tipo de caridade estatal pode levar as pessoas a terem vergonha da situação como desemprego ou algum tipo de assistência do Estado.

Somos de opinião que a mensuração delimita os pobres dentro de cada posição social, com enfoques estigmatizados relacionados às condições de vidas degradadas (GOFFMAN, 2008). Dessa forma, a pobreza, como um fenômeno social, pode ser definida como frustração de oportunidades. Frustração essa que impede o desenvolvimento da capacidade humana, fazendo com que o pobre, especificamente, se sinta negado como constituição de pessoa. Desse ponto de vista, Bajoit (2006, p. 101) garante que “o pobre de hoje, em nossas sociedades de informação e de consumo, vive sua pobreza segundo o modo de negação identitária: ele se sente *negado (renegado, denegado)*” (itálicos do autor), condição que pode levar a pessoa do pobre à sujeição de invisibilidade social.

A objetividade e a subjetividade da pobreza

Diante do exposto até aqui, os conceitos de pobreza à luz das agendas governamentais têm se preocupado em entender o fenômeno da pobreza e da mesma forma erradicar os empecilhos que atrapalham o desenvolvimento humano (SEN, 2000). Em linhas gerais, pode-se considerar que a pobreza tem duas dimensões, comumente baseadas nas teorias que se sustentam: *objetividade* e *subjetividade*. As teorias sobre pobreza que se respaldam na *objetividade* desenvolveram metodologias de mensuração, voltadas para a lógica matemática, que classificam a pobreza como *absoluta* e *relativa*. Nessa visão, o balizador da pobreza objetiva é o aspecto econômico. Dentro da objetividade, a *pobreza absoluta* se refere àquelas condições em que o ser humano vive minimamente para sobreviver. Há um valor constante com critérios fixos.

Nas opiniões de Costa (2008), Diniz e Diniz (2009) e Rocha (2005), a *pobreza absoluta* ou *extrema* está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física, sobretudo nos aspectos referentes à alimentação, saneamento básico, vestuário, atendimento médico, educação elementar e moradia. As famílias, nesse caso, não conseguem ter acesso a meios básicos de sobrevivência.

Enfim, o conceito de pobreza parte de normas que se apoiam no padrão de vida que seria desejável em uma sociedade. Por isso, a construção das linhas de pobreza é definida pelo padrão mínimo de consumo alimentar.

Como descrição metodológica utilizada pelo IBGE (BRASIL/IBGE, 2010) para mapear a população em *extrema pobreza* no Brasil, alguns indicadores são relevantes, sozinhos ou combinados. De acordo com o perfil da extrema pobreza no Brasil com base em dados preliminares do universo do Censo de 2010, e em nota do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2011a), esses indicadores levaram em consideração famílias:

Sem banheiro de uso exclusivo; sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinha fossa séptica; em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; sem energia elétrica, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade e pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade.

Já em relação à *pobreza relativa*, esta se limita a uma questão de subsistência. Nesse contexto, foi o sociólogo Simmel (2010) que desenvolveu o conceito de pobreza relativa em direção às necessidades que variavam de acordo com o pertencimento social da pessoa. Considerava-se a pessoa pobre aquela que não podia cumprir os requisitos necessários definidos pelo seu grupo social. É válido ressaltar que pobre, em um determinado lugar, pode, comparativamente, não ser considerado como tal em relação a uma classe inferior à sua em outro lugar. Pobreza, dentro dessa linha, depende da inter-relação de vários fatores e da posição social de um indivíduo ou um grupo de indivíduos com relação a outro.

Assim, esse tipo de *pobreza relativa* é percebido como padrão de vida estipulado por determinada sociedade, em que uma família vive de uma renda 40% ou 50% abaixo da renda média da sociedade nacional. Em outras palavras, depende culturalmente e economicamente de cada região ou país. Por conseguinte, *pobreza relativa* significa que as necessidades são diferentes de acordo com a filiação social da pessoa.

No que concerne à *pobreza subjetiva*, os aspectos sociopolíticos são levados em conta juntamente com as experiências cotidianas das pessoas que vivem em situações de pobreza. Com isso, o fator monetário não é o único critério para medi-la. Dessa forma, Soares (2009, p. 37) propõe que a pobreza subjetiva “deve ser definida de acordo com os padrões vigentes em uma dada sociedade em uma determinada época”. Cada pessoa pode se autodeclarar pobre se sentir que não tem o suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas. Além disso, dentro dessa perspectiva subjetiva da pobreza, o grau de comparação a quem ou a que grupo se compara tem relevância em um conceito desse tipo.

Além das mensurações existentes das pobrezas objetiva e subjetiva, aparece outra abordagem para incluir ângulos multidimensionais. No tocante a isso, encontramos estudos esclarecedores em Furtado (2011), Kerstenetzky (2000) e Sen (2000). Esta abordagem multidimensional se preocupa com a pobreza mais ampla e tem como objetivo envolver processos para avaliar as capacidades das pessoas referentes a um conjunto de funcionamentos existentes em determinada sociedade, ancorados na economia.

A dimensão multidimensional da pobreza vincula-se às desigualdades existentes, especialmente à privação de agir. Há um empobrecimento de sua

capacidade ameaçando a liberdade da pessoa. Apesar de essa dimensão rejeitar o foco da medição de pobreza no consumo/renda, por considerar reducionista, ela também aponta fragilidades por não ser capaz de estimar o grau de carências das famílias, apenas uma média geral que pode ser calculada. E o próprio Sen (2000) reconhece que a baixa renda é uma das causas principais da pobreza, pois a falta dela pode levar à privação de capacidades das pessoas.

A capacidade de uma pessoa é o que permite, dentro de um conjunto de possibilidades, escolher qual, entre elas, proporcionará melhor qualidade de vida para ela. Essas capacidades refletem as oportunidades de escolha por diferentes conjuntos de funcionamentos que estão abertos às pessoas, representando, assim, a extensão de sua liberdade efetiva. A liberdade possibilita às pessoas fazerem suas escolhas como meio de decidirem as suas vidas. Acrescentamos, contudo, que as práticas que desenvolvem o humano na pessoa do pobre, através de ações, medidas e valores humanos, enaltecem e restabelecem a condição existencial da própria pessoa.

A mentalidade de aprimorar as capacidades específicas das pessoas e, por conseguinte, trazer a felicidade individual pode trazer uma grande armadilha para o discurso hegemônico das políticas sociais antipobreza, uma vez que esta felicidade ou bem-estar está associado à finalidade principal da política social. Ademais, para Zaoual (2003, p. 74-75), “Toda política antipobreza, se deixar de levar em conta a capacidade (*capability*) dos indivíduos e grupos da população, aumenta a pobreza”.

O conceito de capacidade como indicador não econômico para o desenvolvimento traz a noção de que a riqueza material não constitui um fim em si mesmo para o progresso. Além disso, amplia o horizonte do homem econômico na dimensão do homem situado em seu espaço vivido, como pressupõe Zaoual (2006). O *homo situs* tem uma ética que se constrói nas relações a que ele pertence. De natureza híbrida, ele sabe se constituir como pessoa na diversidade, ele tem um enorme reservatório de inovações.

De qualquer maneira, a pobreza material desumaniza e tira a dignidade das pessoas; por essa razão, exige-se ser analisada como um fenômeno complexo, associado a muitas causas. Em outros termos, a acentuada desigualdade na distribuição de renda reforça a pobreza, de modo que são evidenciadas as

disparidades entre classes sociais, gênero, etnia e idade. Nega-se aos mais empobrecidos de nossa sociedade o direito de se tornarem pessoas em plenitude, subtraindo-lhes a sua liberdade, bem como a sua dignidade.

Combate à pobreza e à lógica do cidadão consumidor

Notamos até aqui, então, que a linha de pobreza estabelece um nível mínimo de bem-estar abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres. De acordo com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), também conhecido como Banco Mundial, citado por Costa (2008) e Kanbur e Squire (1999), o parâmetro para se definir a “linha de pobreza” é de 1 (um) a 2 (dois) dólares por dia, para se chegar, por exemplo, ao tipo de *pobreza moderada*; de todo modo, prioriza-se a renda. Precisamente, as novas estimativas se baseiam em linha de pobreza internacional de US\$ 1,25/dia por pessoa (BRASIL/IPEA, 2014, p. 14). As Nações Unidas adotaram a nova linha de pobreza para as estimativas de pobreza global em 2009 e usada, a partir daí, em relatório global de acompanhamento dos Objetivos do Milênio. Vale salientar que no ano de 2015, o Banco Mundial atualizou esse valor da linha internacional da pobreza para US\$1,90 por dia (LETRA, 2015).

Embora a linha da pobreza formulada pelo Banco Mundial seja bem difundida em meios acadêmicos e em meio à população em geral, ela também já foi criticada. Nesse aspecto, de acordo com Pogge e Reddy (2003, p. 1), “o Banco utiliza uma linha internacional arbitrária de pobreza e alheio a qualquer concepção clara do que é a pobreza”. O Banco Mundial, ao financiar programas de atenção aos pobres, quer passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza (SANTOS, 2009, 2010). Ademais, a proliferação da pobreza prejudica a eficácia do modelo padrão de economia; por isso há preocupação em erradicá-la, sob o signo de que as aplicações das receitas do capital sejam imperativas.

No que concerne aos governos assumirem em suas agendas a erradicação da pobreza, o Brasil, por meio da atual Constituição Federal, de 1988, explicita que um dos objetivos fundamentais do país é o de combater a pobreza. Desse modo,

a Carta Magna preconiza no artigo 3º, III, o seguinte: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). Esse desafio acompanha a multidimensionalidade da pobreza com o objetivo, na ordem do governo federal, de “retirar a população extremamente pobre de sua condição, rompendo o círculo vicioso da exclusão social”, pelo menos no que diz respeito ao *Plano Brasil sem Miséria* (BRASIL, 2011b) sancionado pelo governo da presidente do Brasil, Dilma Rousseff. De fato, de acordo com De Chiara (2012), o país já tirou 10 milhões de pessoas da extrema pobreza e tem pela primeira vez menos de 1% de domicílios na classe “E”, referendando a drástica redução de pobreza extrema nos últimos anos.

Combater a pobreza pode significar usar a mesma “arma” dos economicamente ricos, pois o dinheiro usado como poder de compra pode estimular o consumo entre as pessoas, inclusive as empobrecidas. Nesse sentido, “os pobres, do mesmo modo que as elites e a classe média descobriram que na sociedade contemporânea o consumo ostensivo é um meio de afirmação social e de definição de identidade” (MARTINS, 2003, p. 37). Vale lembrar que a mesma lógica do sistema que exclui é a que almeja resolver os problemas da exclusão, ou seja, pela ótica economicista; sair da pobreza para consumir. No fundo, o que deve ser combatido não é a pobreza em si, mas a miséria e a fome.

As carências sociais ganharam destaque no cenário brasileiro como indicador de pobreza. O IBGE (BRASIL/IBGE, 2012) realizou uma análise relativa ao padrão de vida e à distribuição de renda dos brasileiros. Com isso, as carências sociais entraram como novo indicador além da renda. Em 2011, 58,4% dos brasileiros apresentaram ao menos um tipo de carência entre quatro itens avaliados: atraso educacional, qualidade dos domicílios, acesso aos serviços básicos e acesso à seguridade social.

Ao perseguir a metrificação do pobre, certamente ainda, por *extrema pobreza*, segundo mensuração de órgãos nacionais, por meio do decreto nº 7.492 (BRASIL, 2011c), considera-se “aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais)”. Dentro desta linha, mensurou-se a “linha de pobreza” como o “limiar que separa os pobres dos não pobres, o ponto de partida é o cálculo da linha de indigência que está diretamente ligada às questões de sobrevivência física, principalmente, alimentar” (FURTADO, 2011, p. 314).

Grupos com poder de consumo emergem no Brasil, na condição da “nova classe média”. Expressão cunhada por Neri (2010), a qual deu nome ao seu estudo, *A nova classe média: o lado brilhante do pobre*, em pesquisa realizada pelo Centro de Políticas Sociais (CPS), da FGV. Tudo leva a crer, a partir da constituição dessa “nova classe média”, que as pessoas pobres se escondem ao se autoproclamarem, em tom de vaidade, como pertencentes a uma classe acima da sua, ou seja, socialmente inserida na classe média brasileira. O que leva Neri (2013) a expressar, em tom de ufanismo, as verdadeiras “transformações sociais” pelo fato de o país avançar no que diz respeito às pessoas terem acesso a serviços públicos essenciais e a bens de consumo duráveis.

Com isso, a “classe” se restringe ao nível de renda e consumo no modelo de alargamento do segmento consumidor, visibilizando “o lado brilhante dos pobres” em uma verdadeira esteira hedonista. Bem verdade que os pobres tiveram nos últimos vinte anos acesso aos bens de consumo e direitos sociais, mas isso não significa que estão na classe média. A “nova classe média”, no fundo, é a classe operária ou trabalhadora que ideologicamente o capitalismo utiliza como linha de demarcação entre pobres e ricos. E vive a ausência de privilégios de “nascimento”. De acordo com Souza (2013), é a classe que mais trabalha e menos garantias tem. Nas profissões autônomas, inclusive, chegam a ser inundados pela ideologia de que são livres e empresários de si mesmos.

Quando os pobres passaram a ser reconhecidos como *absolutos e relativos*, essa classificação visava ao que as pessoas poderiam consumir e pela forma com que o faziam. Com isso, os novos índices de pobreza estão atrelados à capacidade de consumo que as pessoas podem ter, inclusive, pessoas residentes em área rural. A essa fatia da população, o mercado entende como “consumidora em potencial” (NERI; MELO; MONTE, 2012). Daí a necessidade de órgãos do Estado para resolver o problema dos “pobres” e incluí-los no mercado consumidor. Não à toa que mesmo na flagelação em meio à seca no Nordeste do Brasil, sertanejos sem água têm máquina de lavar e outros produtos como antenas parabólicas, TVs de LCD etc., produtos comprados a prazo pelas famílias que recebem “Bolsa Família” (GUIBU; CARVALHO, 2012).

Nesse mesmo ritmo, em pesquisa demonstrada pela *Boston Consulting Group* (MALTA, 2013), os pobres recém-saídos da pobreza aumentaram seus gastos

em produtos da linha branca (refrigeradores, freezers, condicionadores de ar, lavadoras de louças, lavadoras de roupas, fogões, fornos de micro-ondas e fogões), produtos eletrônicos, sucos concentrados, celulares pré-pagos e motocicletas. Afinal, configura-se, sob essa perspectiva, o olhar do mercado para os pobres sob o signo da cultura material, do conforto e do *status* (YACCOUB, 2011). Pauta-se a promessa de satisfazer os seus desejos em adquirir bens materiais em rodadas de compras que nunca satisfazem o comprador. A lei do mercado, sadicamente, se encarrega de escolher e selecionar o produto para a pessoa certa e, nesse caso, o mercado escolhe o que o pobre pode e deve consumir.

No que diz respeito ao imperativo desempenho do mercado em busca de novos consumidores, o oráculo do economista indiano Prahalad (2010, p. 61) ratifica o “lado brilhante dos pobres”, quando expressa: “transformar os pobres em consumidores é uma tarefa do desenvolvimento de mercado, envolvendo o consumidor e a empresa privada”. O mercado, nessa acepção, tem o papel indispensável de criar nas pessoas a capacidade de consumir e dar a elas a sensação de bem-estar atrelada à felicidade. Acredita-se que, ao se transformarem em consumidores, os pobres conquistaram a sua dignidade e a atenção do setor privado.

Em se tratando do bem-estar das pessoas, a felicidade humana já é uma condição mensurada, pelo menos como sensação subjetiva de variações entre consumidores como áreas de satisfação. Lucas e Schimmack (2009) viram em seus estudos, por exemplo, que a satisfação com a vida aumenta com o dinheiro. Essa pesquisa evidenciou que as diferenças entre os ricos e os pobres não são tão pequenas como os psicólogos pesquisaram até então.

Embora a correlação entre renda e felicidade seja pequena ou próxima da média, tem o potencial de ser mal interpretada. As análises apresentadas pelos referidos autores mostraram que os ricos são consideravelmente mais felizes que os pobres, mesmo aqueles com rendimentos médios. Pelo menos, sob essa ótica, o dinheiro pode comprar muitas das coisas que as pessoas desejam na vida, incluindo bens materiais, experiências prazerosas, investimento em saúde e aumento da segurança. Por outro lado, trabalhos realizados por Kahneman e outros (2006) defendem que, depois que alguém sai da pobreza, a riqueza tem pouco efeito sobre a felicidade. Além do mais, a maioria das pessoas acreditava que elas seriam

mais felizes se fossem mais ricas; no entanto, esse estudo evidenciou que o bem-estar subjetivo é, em grande parte, incompatível com essa crença.

Estudos de Lyubomirsky (2008) mostraram que o materialismo, quando considerado um objetivo, por si mesmo, mais importante da vida, tem-se revelado fonte de infelicidade. Focalizar a vida nos aspectos materiais pode distrair as pessoas de aspectos importantes de suas vidas, tais como relações de família e amizade e colaboração com outras pessoas. Desse modo, para Balancho (2013, p. 121), em estudo sobre a felicidade na pobreza, “a aposta nos laços de família, vizinhança, comunidade é uma aposta no bem-estar” das pessoas que se dizem felizes.

Não podemos esquecer que a economia que tatua os pobres pode atirá-los ao campo de concentração da vida, como se estas pessoas pobres, materialmente, fossem obrigadas a ter experiências de felicidade empobrecedoras. Esse tipo de campo de concentração da vida acolhe essas pessoas por não pertencerem a um patamar de alto consumo de bens materiais.

Consume-se também o conhecimento, impera a lógica de apropriar-se de conhecimento-informação na escola, para ganhar dinheiro em futuro próximo. Retroalimenta-se, assim, a própria sociedade de consumo. A essência da pessoa está no objeto, portanto, exterior a ela mesma.

Por fim, cremos que o sistema de valores sociais e éticos de uma sociedade, tal como suas mais diversificadas heranças culturais, chega às pessoas que dela fazem parte por meio do processo de socialização. Esta socialização possibilita a transmissão de valores, das gerações mais velhas às gerações mais jovens, que se internalizam e se modificam dentro da interação social. Não se pode, nesse aspecto, legar às gerações mais novas uma ética que se move em uma lógica do consumo pelo consumo, do valor dos bens materiais como um fim em si mesmo.

Considerações finais

À medida que se mede a pobreza no Brasil, visualizamos a fragilidade social. O posicionamento das pessoas pobres na hierarquia societal indica a sua participação fragilizada na predominante esfera econômica e o somatório de vulnerabilidades sociais que o país consolida. Afinal, a desestabilização econômica e social entra nos muros da escola como dispositivos de pobreza engendrando os atores escolares. A esse propósito, a perspectiva dessa desestabilização é quase sempre a pessoa do pobre.

Não podemos confundir a pessoa do pobre com a inadaptabilidade social. Ou seja, os pobres não têm como se adaptarem mais na sociedade moderna. Para isso, vimos como a engenhosa máquina de políticas públicas ingressa na vida precária dessas pessoas para promover socialmente a categoria de “consumidores”. A eliminação da pobreza sobrepõe ao discurso da função econômica em eliminar os inaptos, os fracos ou os “excluídos”. Impera, na verdade, a gestão do capital e das relações sociais.

Cremos, dessa forma, que o consumo é uma marca indelével em nossos dias; com o *slogan* “consumo, logo existo”, os pobres passaram a ser, nas últimas décadas, filão do mote capitalista do consumo. O papel do desejo de consumo em uma vida pobre passou a ser determinante para a sobrevivência humana, não a exemplo do *animal laborans*, mas pelo que se consome em excesso. Com referência a isso, Arendt (2010, p. 165-166) assegura “que esses apetites se tornam mais sofisticados, de modo que o consumo já não se restringe às necessidades da vida, mas, ao contrário, concentra-se principalmente nas superfluidades da vida”.

A sociedade de consumo parece não resolver o problema das desigualdades sociais provenientes do processo de produção e distribuição, o que resulta um desequilíbrio social permanente e ocupa lugar de destaque na sociedade. Afinal, poder aquisitivo e exibição de bens materiais tornaram-se um dos valores principais de sociabilidade. O consumidor passou a ser uma categoria da cidadania mesmo que ainda pobre.

A existência da pobreza material anuncia a perda dos que apresentam ter mais confiança na abundância de bens materiais que nos próprios valores humanos intangíveis, como amor a si e ao próximo, solidariedade, justiça, dentre outros. A

pobreza material, pela ótica econômica, não pode ser relegada a acontecimentos humanos de fragilidade ligada aos bens materiais. Sabemos, em parte, que essa fragilidade atrela-se à dimensão do ter e que este representa na vida das pessoas um indicador de se ela é considerada pobre ou não. Por essa fragilidade, ainda, a desqualificação social encontra refúgio nos pobres, reverberando no âmbito escolar como o lugar de confinamento deles.

Contrariamente, acreditamos que a escola quando pertence à comunidade, a natureza de suas relações torna-se autêntica. Por sua vez, o espaço da comunidade tem ênfase na igualdade das relações. O ser pobre dar-se na condição igual ao outro. Onde se tem um posicionamento verdadeiramente ético e não hierárquico.

A escola, ao fazer escolhas educacionais pautadas na dimensão econômica, como força motriz de os alunos estarem na escola, pode correr o risco de entregar ao mundo um meio-cidadão. Um indivíduo a mais para exacerbar a cultura do individualismo ou do egoísmo. Em contraponto, queremos enaltecer valores que se coadunem com a solidariedade, de trocarmos experiências em espaços comuns. Poder, finalmente, revelar o que somos como agentes no mundo e para o mundo. E acreditar que podemos viver juntos.

REFERÊNCIAS

ALGEBAIL, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil:** a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina; FAPERJ, 2009.

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Tradução Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 79-124.

ARENKT, Hannah. **O sistema totalitário.** Tradução Roberto Raposo. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978. (Universidade Moderna, 60).

_____. **Da revolução.** Tradução Fernando Dídimio Vieira. São Paulo: Ática; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988. (Estudos Políticos, 5).

_____. **Responsabilidade e julgamento.** Jerome Kohn (Ed.). Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **A condição humana.** Tradução Roberto Raposo. - 11. ed. rev. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BAJOIT, Guy. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. Tradução Sérgio Miola. In: BALSA, Casimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social:** uma abordagem transnacional. Ijuí, RS: Ed. UNIJUÍ; Lisboa: CEOS, 2006. p. 91-102. (Método e Teorias).

BALANCHO, Leonor Segurado. **Felicidade na pobreza: um olhar da Psicologia Positiva.** Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com a alteração adotada pela Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012. Brasília: Senado, 2012.

_____. **Nota do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. Brasília, 2 de maio de 2011a. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011b. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_misera.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 2011c. Seção 1. p. 6-7. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=03/06/2011>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2010.** Rio de Janeiro, 2010. (Estudos e Pesquisas:

informação demográfica e socioeconômica, 27). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2012.** Rio de Janeiro, 2012. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, 29). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2014.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2016.

_____. **IPEADATA Social 2015.** (Base de dados e indicadores sociais). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço.** – 10. ed. rev. – Rio de Janeiro: Antares, 1984. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).

CATTANI, Antonio David. Riqueza substantiva e relacional: um enfoque diferenciado para a análise das desigualdades na América Latina. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 211-238.

CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH (CEBR). **Brazil has overtaken the UK's GDP.** Wednesday, December 28th, 2011. Disponível em: <<http://www.cebr.com/?p=729>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 5, n. 9, p. 89-119, dez. 2008. Disponível em: <www.revistasur.org>. Acesso em: 20 jul. 2014.

DE CHIARA, Márcia. País tira 10 milhões da pobreza e pela 1^a vez tem menos de 1% de domicílios na classe E. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jan. 2012. Caderno Economia & Negócios, p. B1.

DINIZ, Marcelo Bentes; DINIZ, Marcos Monteiro. Um indicador comparativo de pobreza multidimensional a partir de objetivos do desenvolvimento do milênio. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, SP, v. 13, n. 3, p. 399-423, set. 2009.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas**. Traducción: José Antonio Moyano; Alejandro Cólás. Barcelona: Icaria: Fuhem, 1994a. (Economía Crítica, 7).

_____. O direito à satisfação das necessidades. Tradução Álvaro de Vita. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, p. 97-121, ago. 1994b.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle. Classificação dos pobres: questões, construção e análise. **Sociologias**, Porto Alegre, vol. 13, n. 26, p. 306-330, jan./abr. 2011.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução Márcia Bandeira de Melo Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GUIBU, Fábio; CARVALHO, Daniel. Sertanejo tem máquina de lavar, mas ainda falta água. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2012, Caderno Cotidiano, p. C7.

IVO, Anete B. L. Georg Simmel e a “Sociologia da pobreza”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21. N. 52, p. 171-180, jan./abr. 2008.

KAHNEMAN, Daniel et al. Would you be happier if you were richer? A focusing illusion. **Science**, Washington DC, USA. Vol. 312, n. 5.782, p. 1908-1910, jun. 2006. Disponível em: <www.sciencemag.org>. Acesso em: 16 nov. 2014.

KANBUR, Ravi; SQUIRE, Lyn. **The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions**. 1999. Disponível em: <http://kanbur.dyson.cornell.edu/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 113-122, fev. 2000.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51. p. 61-85, fev. 2003.

LARRAÑAGA, Osvaldo. **La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso.** Santiago, Chile: CEPAL, 2007. (CEPAL - Estudios estadísticos y prospectivos, 58).

LETRA, Leda. Banco Mundial atualiza valor da linha da pobreza para US\$ 1,90 por dia. **Rádio ONU.** 05 out. 2015. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/10/banco-mundial-atualiza-valor-da-linha-da-pobreza-para-us-190-por-dia/#.VwcIPctwV1t>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

LUCAS, Richard E.; SCHIMMACK, Ulrich. Income and well-being: How big is the gap between the rich and the poor? **Journal of Research in Personality**, n. 43, v. 1, p. 75-78, 2009. Disponível em: <<http://www.utm.utoronto.ca/~w3psyuli/Preprints/Lucas%20Money.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2014.

LYUBOMIRSKY, Sonja. **A ciência da felicidade:** como atingir a felicidade real e duradoura. Tradução Mauro Gama. Rio de Janeiro/Campus: Elsevier, 2008.

MALTA, Cynthia. Ricos e classe média ganham mais peso. **Valor Econômico.** São Paulo, 8 out. 2013. Ano 14, n. 3358, Caderno Empresas, p. B8.

MARIZ, Renata. Riqueza se mantém nas mãos de poucos. **Correio Braziliense,** Brasília, 26 maio 2013, Caderno Brasil, p. 10.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo:** novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MEDINA, Fernando (Coord.). **Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso.** Santiago, Chile: CEPAL, 2001. (Estudios estadísticos y prospectivos, 9).

NERI, Marcelo Cortês (Coord.). **A nova classe média:** o lado brilhante do pobre. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

NERI, Marcelo Cortês. Transformações sociais. **Valor Econômico.** São Paulo, 8 out. 2013. Ano 14, n. 3358, Caderno Opinião, p. 14.

NERI, Marcelo Cortês; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis Sacramento. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. (NEAD especial).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Programa da UNESCO para o Brasil 2011-2012**. Brasília: UNESCO, 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002123/212357por.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014.

POGGE, Thomas; REDDY, Sanjay G. **Unknow: the extent, distribution, and trend of global income poverty**. 2003. Disponível em: <http://www.etikk.no/globaljustice/papers/GJ2003_Thomas_Pogge_with%20Sanjay_Reddy.Unknown_The_extent,_Distribution_and_Trend_of_Global_Income_Poverty.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. **A riqueza na base da pirâmide: erradicando a pobreza com o lucro**. (Edição revisada e atualizada comemorativa ao 5º aniversário). Tradução André de Godoy Vieira. Porto Alegre: Bookman, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano – Edição do 20º Aniversário. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/media/PR3-HDR10-HD1-PT.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011**. Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Summary.pdf. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**. O trabalho como motor do desenvolvimento humano. Disponível em: <http://pnuad.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2015_ptBR.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-Habitat). **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana**. Disponível em: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=816&Itemid=18. Acesso em: 2 out. 2014.

RACZYNSKI, Dagmar. The crisis of old models of social protection in Latin America: new alternatives for dealing with poverty. In: TOKMAN, V. E.; O'DONNEL, G. (Ed.) **Poverty and inequality in Latin America: Issues and new challenges**. Indiana: University of Notre Dame, 1998. p. 140-168.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana.** 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2009. (Milton Santos, 16).

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SAWAIA, Bader Burihan. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: _____. (Org.). **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética desigualdade social. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 97-117.

SEN, Amartya. **Sobre economia e ética.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. – 5. reimp. - São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMMEL, Georg. **Sociologie: études sur les formes de la socialisation.** Traduit de l'allemand Lilyane Deroche-Gurcel; Sibylle Muller. Paris: Quadrige; PUF, 2010.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza:** objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Rio de Janeiro: IPEA, fevereiro de 2009. (Texto para discussão n. 1.381). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira:** quem é e como vive. Colaboradores André Grillo... [et al.]. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. (Humanitas).

_____. A invisibilidade da luta de classes ou a cegueira do economicismo. In: BARTELDT, Dawid Danilo (Org.). **A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013. p. 55-68.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. Tradução Michel Thiollent. São Paulo: Cortez, 2003. (Questões da nossa época, 106).

_____. **Nova economia das iniciativas locais**: uma introdução ao pensamento pós-global. Tradução: Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A; Consulado Geral da França; COOPE/UFRJ, 2006.

YACCOUB, Hilaine. A chamada “nova classe média”: cultura material, inclusão e distinção social. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 17, n. 36, p. 197-231, jul./dez. 2011.

Capítulo 7

A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: análises e perspectivas a partir de sua autonomia federativa

Fábio Mariano da Paz
Yoshie Ussami Ferrari Leite

Introdução

A partir do momento em que a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – e as normas que criaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) inscreveram a exigência de estatutos e planos de carreira para a valorização dos profissionais do magistério público, emergiram nos sistemas de ensino fortes demandas e pressões por melhores condições de trabalho (BRASIL, 1996a; 1996b; 2007).

Partindo desses aspectos, este texto tem por objetivo analisar como estão configurados os estatutos e planos de carreira do magistério público em quinze municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo como meios de valorização dos profissionais da educação, tendo por base dados obtidos em levantamento bibliográfico e documental provenientes da pesquisa de doutorado intitulada “Estatutos, Planos de Carreira e Valorização do Magistério Público: um estudo dos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo”. (PAZ, 2014)

Para dar conta dessas análises, o texto está estruturado em duas partes. Na primeira, com base em uma perspectiva que considera a autonomia municipal como aspecto central, apresentamos uma breve análise histórica da formação dos municípios brasileiros e das regiões administrativas do Estado de São Paulo, dando ênfase aos aspectos sociopolíticos, educacionais e investimentos financeiros realizados por esses, com vistas à valorização do magistério. Na última parte do texto tratamos da análise documental dos quinze estatutos e planos de carreira do magistério público pesquisados, mediante uma perspectiva comparativa entre suas principais disposições legais.

O Estado de São Paulo e suas regiões

Tal como o Brasil se divide em regiões, o Estado de São Paulo é dividido em 645 municípios, distribuídos em 42 Regiões de Governo e quinze Regiões Administrativas (RAs) que compreendem as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), da Baixada Santista (RMBS) e de Campinas (RMC).

As Regiões Administrativas do Estado de São Paulo foram criadas pelo Decreto estadual nº 48.162/67 e após a atualização pelo Decreto nº 32.141/90, as suas sedes ficaram assim definidas: Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba.

Figura 1

Regiões Administrativas do Estado de São Paulo



Municípios Sedes das Regiões Administrativas	População 2013
Araçatuba	190.536
Araraquara/Central	222.036
Barretos	117.779
Bauru	362.062
Campinas	1.144.862
Franca	336.734
Marília	228.618
Presidente Prudente	218.960
Registro	56.123
Ribeirão Preto	649.556
Santos	433.153
São José do Rio Preto	434.039
São José dos Campos	673.255
São Paulo	11.821.873
Sorocaba	629.231
População Total: 17.518.787 habitantes	

Fonte: www.cidadespaulistas.com.br e IBGE (BRASIL, 2014)

Segundo estudos da Fundação Seade (2009), o processo de regionalização do Estado de São Paulo para fins político-administrativos ocorreu inicialmente por meio do Decreto nº 48.162, de 3 de julho de 1967. Este decreto visava no artigo 1º a regionalização da ação governamental e de seu planejamento, através da institucionalização de regiões político-administrativas. Desde então, esse modelo tem sido a base da regionalização do Estado. Nos anos de 1970, 1974, 1984, 1987, 1988, 1989, 1990 e 1994 outras importantes normas jurídicas produziram adequações, chegando-se à estrutura atual existente.

O principal objetivo para a criação das regiões administrativas do Estado de São Paulo foi o pressuposto de que as trocas intrarregionais se tornariam mais intensas do que entre centros situados fora da região, favorecendo o desenvolvimento por meio da institucionalização de um *núcleo urbano* (SÃO PAULO/SEADE, 2009, p. 70).

Embora a regionalização do Estado de São Paulo não tenha promovido o desenvolvimento pleno de todos os núcleos urbanos, resultou no fortalecimento de vários arranjos regionais, permitindo a constituição de perfis administrativos, econômicos, sociais, educacionais e políticos.

Ao nos propormos a tratar brevemente sobre as quinze regiões administrativas do Estado de São Paulo e seus municípios sedes, incumbe-nos ressaltar que a origem do município brasileiro, de acordo com Favero (2004), decorre da ocupação regular do território brasileiro pelos portugueses, a partir de 1532, como forma de impedir a perda das terras para espanhóis, franceses e holandeses, a princípio com o sistema das capitaniias hereditárias. Esse sistema possibilitou a criação das vilas dotadas de atividades administrativas e de defesa e suas respectivas câmaras, que nos séculos XVI a XIX foram ganhando *status* de cidades. Segundo explica muito bem Fávero, mesmo tendo suas bases no modelo português,

É importante notar que o Município precedeu, no Brasil, o próprio Estado e constitui o fundamento da nação até os dias atuais, lembrando que este modelo já não existe em Portugal, conforme rege nossa atual Constituição, onde o Município é reconhecido com ente federativo, reforçado em suas atribuições, prerrogativas e autonomia. (FAVERO, 2004, p. 24).

Assim, a partir das novas concepções e princípios administrativos decorrentes da Constituição Federal de 1988, entre eles o de que os Estados deveriam

disciplinar o processo de emancipação dos municípios (BRASIL, 1988), uma onda avassaladora de emancipações ocorreu no Brasil.

Tabela 1

Evolução da criação de municípios brasileiros de 1940 a 2000

Anos	Municípios	Anos	Municípios	Anos	Municípios	Anos	Municípios
1940	1.574	1970	3.952	1993	4.974	Após 2000	5.562
1950	1.889	1980	3.991	1997	5.498		
1960	2.766	1991	4.491	2000	5.507		

Fonte: IBGE (2000) /atualização do autor.

Dada a importância de cada município dentro do contexto paulista, os municípios sedes de Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba, apesar de algumas similaridades, apresentam períodos de instalação e número populacional bastante distintos uns dos outros.

Tabela 2

Ano de instalação e população dos municípios sedes das regiões administrativas em 2013

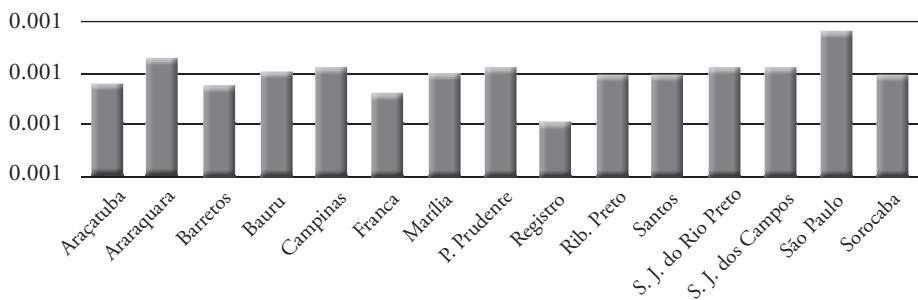
Município	Ano de instalação	População 2012
Araçatuba	1921	190.536
Araraquara	1832	222.036
Barretos	1885	117.779
Bauru	1896	362.062
Campinas	1797	1.144.862
Franca	1821	336.734
Marília	1928	228.618
Presidente Prudente	1921	218.960
Registro	1944	56.123
Ribeirão Preto	1871	649.556
Santos	1545	433.153
São José do Rio Preto	1894	434.039
São José dos Campos	1767	673.255
São Paulo	1554	11.821.873
Sorocaba	1661	629.231

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Atlas Brasil (2013) e São Paulo/Seade (2013).

Outro ponto que convém destacar diz respeito à população, que segundo a tabela 2, oscila de 56.123 a 11.821.873 habitantes, demonstrando que embora sediem determinadas regiões, os municípios se classificam entre pequenos, médios e grandes, manifestando, em relação à qualidade de vida, indicadores que também apresentam consideráveis variações. É o caso do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM),⁷¹ divulgado pelo Pnud (2013).

Gráfico 1

IDHM nos municípios sedes das regiões administrativas – 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Atlas Brasil (2013).

No grupo dos IDHM classificados como *muito altos* figuram: São Paulo (0,840), Araraquara (0,815), São José do Rio Preto (0,807), Presidente Prudente (0,806), Campinas e São José dos Campos (0,805), Bauru (0,801) e Ribeirão Preto (0,800). Nos IDHM descritos como *altos* incluem-se: Marília e Sorocaba (0,798), Santos (0,797), Barretos (0,789), Araçatuba (0,788), Franca (0,780) e Registro (0,754).⁷²

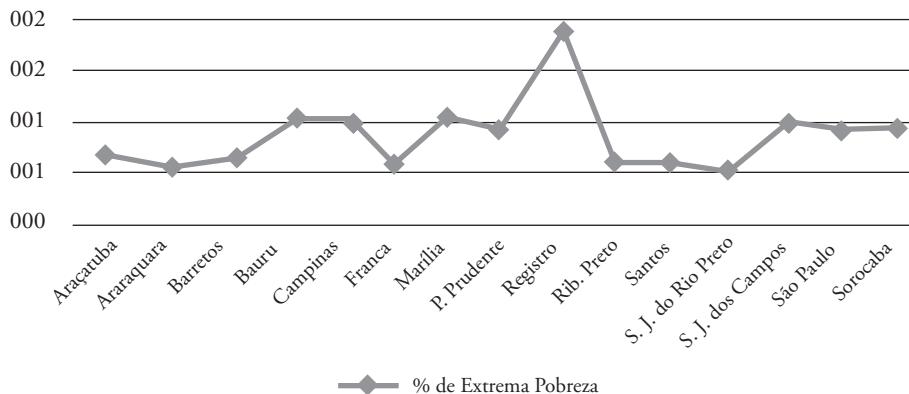
Embora todos os municípios em análise tenham diminuído os índices de pobreza extrema de sua população nas duas últimas décadas, Bauru, Campinas, Marília, Registro e São José dos Campos são os únicos que ainda apresentam percentuais acima de 1% dos habitantes nessa condição. Entre os que reduziram expressivamente tais índices, destaca-se São José do Rio Preto, que possui o menor indicador (0,46%).

71 O IDHM é calculado em três quesitos, a renda da população, a longevidade e a educação, com base em dados do censo de 2010.

72 O IDHM *alto* corresponde de 0,700 a 0,799 e *muito alto* de 0,800 a 1 (ATLAS BRASIL, 2013).

Gráfico 2

Índice de pobreza extrema nos municípios sedes – 2010

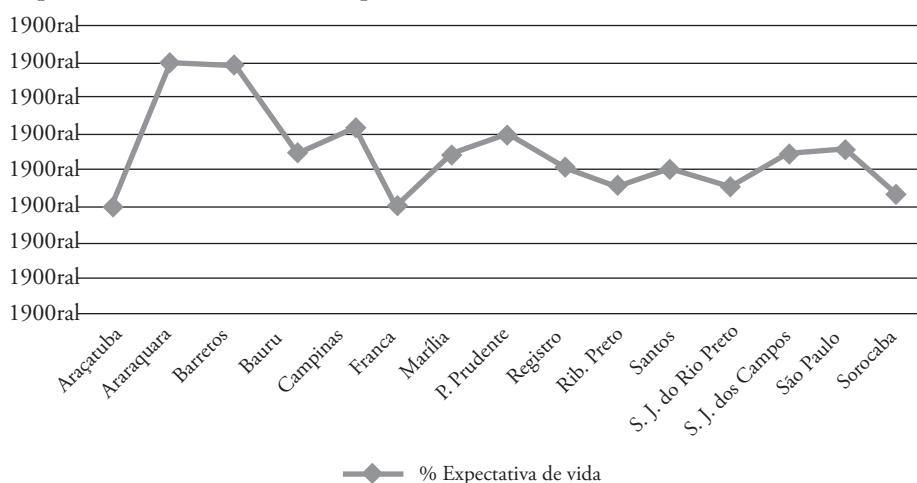


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Atlas Brasil (2013).

Em relação à expectativa de vida ao nascer, outro indicador utilizado para compor a dimensão longevidade do IDHM, podemos notar no gráfico 3, que nos municípios sedes ela oscila de 75,5 anos em Araçatuba e Franca (mais baixas) a 77,6 anos em Araraquara (mais elevada).

Gráfico 3

Expectativa de vida nos municípios sedes – 2010

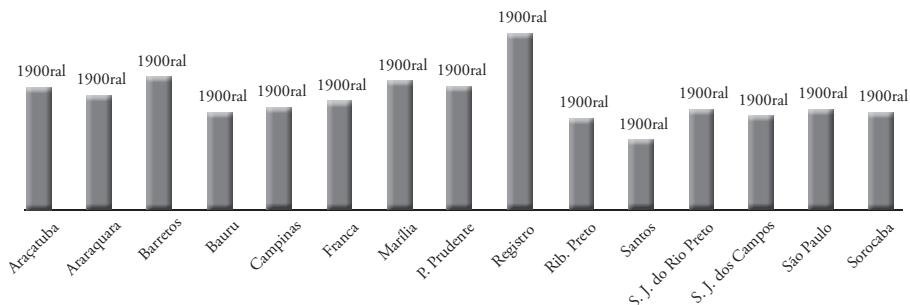


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Atlas Brasil (2013).

Oportuno se torna dizer ainda, que, de modo geral, os municípios sedes possuem expressivos avanços na redução dos percentuais de analfabetismo entre os jovens de 15 anos ou mais e aumento significativo da população de 18 a 24 anos que conclui o ensino médio, indicando consonância com o que vem ocorrendo também em outras regiões do país.

Gráfico 4

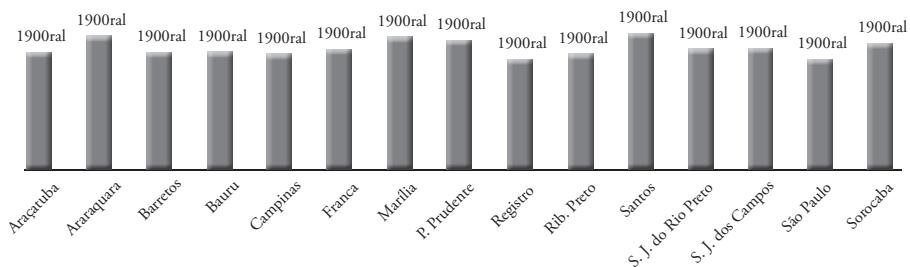
Percentual de analfabetismo da população de 15 anos ou mais nos municípios sedes – 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de São Paulo/Seade (2013).

Gráfico 5

Percentual da população de 18 a 24 anos com Ensino Médio completo nos municípios sedes – 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de São Paulo/Seade (2013).

No que concerne aos aspectos políticos, as sedes das regiões administrativas mantém proporcionalidade com o que ocorre em todo o estado de São Paulo quanto à forte influência de poucos partidos. No interstício de 2005 a 2013, obtiveram a maioria das prefeituras, como se verifica na tabela 3, o PSDB, PT, DEM, PMDB, PDT e PPS.

Tabela 3

Partidos políticos dos prefeitos no poder no Estado de São Paulo, de 2005 a 2015

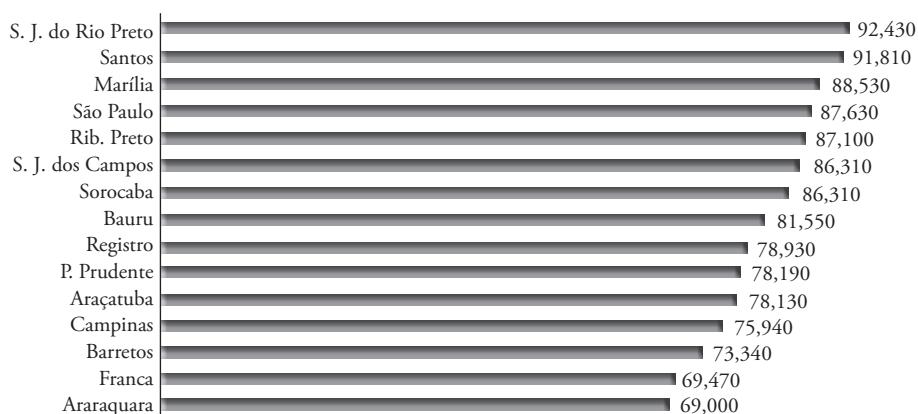
Partidos	2005-2008	2009-2012	2013-2015
1º - PSDB	51,42%	25,21%	25,49%
2º - PT	38,05%	22,61%	23,53%
3º - DEM	3,91%	16,34%	12,38%
4º - PMDB	2,52%	7,89%	5,93%
5º - PDT	2,28%	5,39%	5,03%
6º - PPS	1,81%	4,04%	4,57%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados: São Paulo/Seade(2010).

Já em relação ao quadro geral de aplicação de recursos financeiros, no período de 2008 a 2012, a média de recursos aplicados com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) variou de 25,21% em Sorocaba até 30,83% em São José do Rio Preto, enquanto o percentual do Fundeb utilizado para a remuneração dos profissionais do magistério oscilou entre 69% em Araraquara e 92,43% em São José do Rio Preto, sinalizando que todo o conjunto de municípios sedes despendeu recursos acima do mínimo exigido na legislação.

Gráfico 6

Percentual de recursos do Fundeb aplicados em remuneração do magistério, nos municípios sedes (2008 a 2012)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do SIOPE (2013)

Desse modo, quando consideramos somente as despesas com magistério do ano de 2012, as três maiores foram de Ribeirão Preto (99,54 %), São Paulo (96,18%) e São José do Rio Preto (96,09%) e as três menores ficaram por conta de Barretos (72,59%), Araraquara (70,51%) e Franca (63,79%).

É tomando como fundamento esse movimento dinâmico dos municípios sedes ao fazerem uso de sua autonomia constitucional na implementação de suas políticas, que ampararemos nossos estudos sobre seus estatutos e planos de carreira no próximo tópico. Nossas análises se guiarão pela compreensão de que cada município possui suas limitações sociais, educacionais e financeiras.

Estatutos e Planos de Carreira do Magistério Público nos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Neste item apresentaremos a configuração dos estatutos e planos de carreira do magistério público dos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo, buscando explicitar de modo sucinto a composição de seu quadro funcional, formas de provimento e requisitos para os cargos e funções, existência de mecanismos de avaliação de estágio probatório e desempenho periódico, jornadas de trabalho, salários e progressão funcional na carreira.⁷³

Antes disso, é importante salientar que observamos pelos dados obtidos nas legislações municipais que em alguns municípios coexistem, em normas distintas, tanto um estatuto quanto um plano de carreira (Barretos e Bauru) e em grande parte deles ou um estatuto e plano de carreira unificados ou somente o plano de carreira.

73 Cumpre destacar que a categorização dos aspectos analisados nos estatutos e planos de carreira pautou-se na estruturação dos próprios documentos, uma vez que todos eles seguem uma sequência de dispositivos legais próxima à existente nos Estatutos do Magistério do Estado de São Paulo de 1985 e 1997. Além disto, consultamos para organizar melhor a categorização, um guia de elaboração de estatutos e planos de carreira distribuído pelo MEC aos sistemas públicos de ensino (BRASIL, 2000a).

Quadro 1

Legislações dos estatutos e planos de carreira em vigência nos municípios sedes

Município	Existência de Estatuto e/ou Plano de Carreira do Magistério/Profissionais da Educação	Categoria profissional abrangida pelo Estatuto/Plano de Carreira
Araçatuba	Estatuto e Plano de Carreira Lei Complementar n.º 204, de 22 de dezembro de 2009.	Profissionais da educação
Araraquara	Plano de Cargos, Carreiras e Salários Lei nº 6.251, de 19 de abril de 2005.	Profissionais do magistério e demais funcionários do poder público
Barretos	Plano de Carreira Lei nº 3.629 de 25 de setembro de 2003. Estatuto do Magistério Lei Complementar n.º 45, de 26 de fevereiro de 2004.	Profissionais do magistério
Bauru	Plano de Cargos, Carreiras e Salários Lei nº 5.999, de 30 de novembro de 2.010. Estatuto do Magistério Lei nº 6.217, de 28 de maio de 2.012.	Profissionais do magistério/educação
Campinas	Plano de Carreira Lei nº 12.987 de 28 de junho de 2007.	Profissionais do magistério
Franca	Estatuto do Magistério Lei Nº 4.972, de 11 de Fevereiro De 1998.	Profissionais do magistério
Marília	Estatuto do Magistério Lei nº 3.200 de 30 de dezembro de 1986.	Profissionais do magistério
Presidente Prudente	Estatuto Do Magistério Lei nº 79, de 17 de dezembro de 1999.	Profissionais do magistério
Registro	Estatuto e Plano de Carreira Lei Complementar nº 45, de 30 de março de 2009.	Profissionais do magistério
Ribeirão Preto	Estatuto e Plano de Carreira Lei nº 2.524, de 20 de abril de 2012.	Profissionais do magistério
Santos	Estatuto e Plano de Carreira Lei Complementar n.º 752, de 30 de março de 2012.	Profissionais do magistério
São José do Rio Preto	Estatuto e Plano de Carreira Lei Complementar nº 138, de 28 de dezembro de 2001.	Profissionais do magistério
São José dos Campos	Plano de Carreira Lei Complementar nº 454, de 08 de dezembro de 2011.	Profissionais do magistério
São Paulo	Estatuto do Magistério Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992. Estatuto dos Profissionais da Educação Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007.	Profissionais do magistério/educação
Sorocaba	Plano de Carreira Lei nº 4.599, de 06 de setembro de 1994.	Profissionais do magistério

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Prefeituras e Câmaras Municipais (2013).

Posto isso, cumpre dizer que entre os estatutos e planos estudados, o mais antigo em plena vigência data de 1986 (Marília), outros três são da década de 1990, nos casos de Sorocaba (1994), Franca (1998) e Presidente Prudente (1999), e em relação aos demais, sete foram elaborados no período de 2000 a 2009 e quatro bastante recentes, entre de 2010 e 2012.

No contexto amplo das lutas e reivindicações de direitos no âmbito dos municípios sedes das regiões administrativas, observamos que em quase metade deles houve em algum período greves em busca de melhorias nas condições de trabalho e valorização do magistério público, como em Campinas (mais de quatro greves), Presidente Prudente (1990, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2003 e 2012), Ribeirão Preto (2002), Santos (1995 e 2013), São José dos Campos (1993) e São Paulo (1999, 2002, 2009, 2012, 2013).

Chama à atenção, ainda, que embora essas greves tenham ocorrido, não coincidem exatamente com o marco de elaboração dos estatutos e plano de carreira em quase todos os municípios, com exceção de Presidente Prudente.

Outro aspecto que merece ser ressaltado diz respeito à forma como se deu a elaboração dos documentos, sendo que em quase todos os contextos de pesquisa, as secretarias de educação informaram que houve os seguintes processos: atuação da secretaria de educação, atuação de outros setores da administração municipal, atuação de comissão ou grupo de estudos representativo dos profissionais da educação, atuação de empresa de assessoria contábil ou jurídica contratada e atuação do sindicato dos servidores públicos municipais.

Verificamos que a maioria dos municípios criou comissão ou grupo de estudos com a presença de profissionais da educação para a elaboração de suas legislações, exceto Sorocaba. Também pudemos notar que o número de assessorias privadas contratadas para auxiliar no processo de elaboração dos estatutos e planos de carreira foi reduzido e que os sindicatos tiveram representatividade em quase metade dos municípios analisados.

Doravante, analisaremos cada um dos aspectos presentes nos estatutos e planos de carreira, dando ênfase às normas que se sobressaem em termos de valorização do magistério em cada um dos municípios estudados.

Composição do Quadro do Magistério, Formas de Provimento e Requisitos para os Cargos e Funções

Verificamos que a estrutura geral das carreiras está basicamente organizada em classes de docentes e classes de especialistas em educação/suporte pedagógico em todos os casos investigados, possuindo ainda, nos municípios de Araçatuba, Araraquara, Bauru e São Paulo outros profissionais não docentes compondo as classes de apoio educacional (secretário de escola, fonoaudiólogo, enfermeiro, psicólogo educacional, técnico de enfermagem, tradutor e intérprete de Língua Brasileira de Sinais – Libras, entre outros).

Chamou-nos a atenção o fato de que, ao contrário do que se constata em bom número de sistemas de ensino, as subdivisões das classes docentes não se apresentam de modo fortemente fragmentado, ou seja, em subcategorias de acordo com a etapa de atuação.

De certa maneira, nas classes docentes evidencia-se uma organização que abrange os cargos/funções de professor de educação infantil, professor dos anos iniciais do ensino fundamental, professor dos anos finais do ensino fundamental, professor de educação especial e as classes de gestores, compostas por professor coordenador pedagógico ou orientador educacional/pedagógico, vice-diretor de escola ou assistente de direção, diretor de escola e supervisor de ensino.

Em poucas situações, como de Araçatuba, Barretos, Presidente Prudente e Registro, ainda coexistem cargos com níveis de formação e habilitação idênticos, mas com diferenciações em termos de remuneração. Nesses casos, a organização do quadro do magistério admite remuneração significativamente inferior aos ocupantes de cargos da educação infantil.

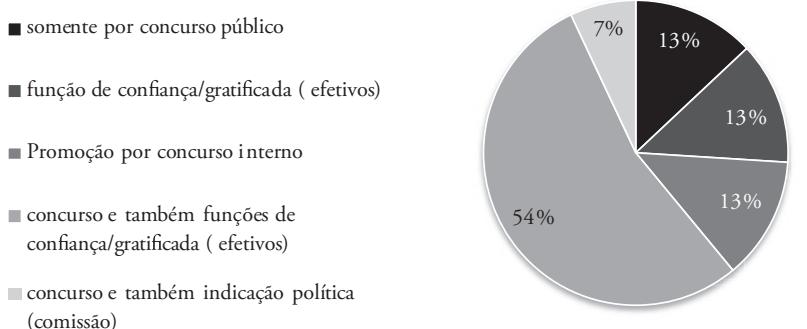
Um ponto controverso que se faz presente em quatro dos municípios pesquisados diz respeito à titulação aceita como habilitação para o exercício da docência na educação básica. Em quatro casos (Araçatuba, Marília, São José dos Campos e Sorocaba) é expressamente vedado o ingresso de candidato aprovado em concurso público que possua apenas a formação em nível médio na modalidade normal, enquanto nos demais municípios, tanto esta quanto a formação em nível superior são consideradas.

No tocante às formas de provimento dos cargos da carreira do magistério,

encontramos a exigência de realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso nas classes de docentes em todos os municípios estudados, entretanto, para as classes de especialistas em educação/suporte pedagógico as formas de provimento evidenciam diferentes possibilidades, como a promoção por concurso interno, exercício de função de confiança/gratificada, indicação política ou mesmo o concurso público.

Gráfico 7

Provimento para os cargos/funções de especialistas/gestores nos municípios sedes



Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

É importante salientar que nos estatutos e planos de carreira de Campinas e Sorocaba, a única forma de provimento de cargos para as classes de gestores da educação é por meio de concurso público de provas e títulos. Isto também é percebido na legislação de São José do Rio Preto, porém, neste município é permitida a admissão do assistente de direção de escola em função gratificada e não por concurso público. Em outras duas situações, Santos e São Paulo, se verifica a realização de concurso interno para a promoção dos servidores efetivos aos cargos de gestão escolar.

O único município que permite em sua legislação a combinação de provimento por concurso e indicação política (comissão) é Ribeirão Preto, no qual, os cargos de coordenador pedagógico, orientador educacional e supervisor de ensino são exclusivos de profissionais efetivos, enquanto os de diretor de escola, vice-diretor e assessor educacional, são de provimento em comissão, desde que o

candidato possua a escolaridade exigida (nível superior) e/ou outros requisitos de experiência como o efetivo exercício no magistério da educação básica da Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto.⁷⁴

Em relação aos cargos de especialistas/suporte pedagógico que exercem atividades de gestão dos sistemas municipais de ensino, em todos os estatutos e planos de carreira, além da exigência de curso superior em Pedagogia, exige-se tempo de experiência mínima no magistério, conforme prescrito no parágrafo 1º do artigo 67 da LDB, Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996a)

Os cargos e/ou funções que exigem menos tempo, em geral de 2 a 8 anos, são os de professor coordenador ou orientador pedagógico/educacional, vice-diretor e assistente de direção de escola.⁷⁵ Para diretor de escola o tempo mínimo varia de 3 a 8 anos, sendo que para supervisor de ensino chega a 10 anos.

Mecanismos de avaliação do Estágio Probatório

A avaliação dos servidores em estágio probatório constitui-se em regra constitucional retificada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou de dois para três anos o período de avaliação dos servidores e determinou a formalização de comissões no âmbito do poder público com essa finalidade.

Nas propostas de carreira analisadas, entretanto, verifica-se que a avaliação de estágio probatório não está incorporada em sua plenitude. Nos estatutos e planos de carreira de Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Sorocaba, não consta qualquer menção a esse mecanismo, relegando-o, inteiramente, às normas gerais dos estatutos dos servidores públicos municipais.

⁷⁴ No município de Ribeirão Preto, embora a legislação da carreira exija para o provimento dos cargos em comissão de diretor de escola, vice-diretor e assessor educacional experiência mínima que varia de três a cinco anos no magistério municipal, este direito é exclusivo dos servidores efetivos, pois, conforme estudo do MEC (BRASIL, 2000a), o termo “efetivo exercício” não se refere ao profissional do quadro efetivo/permanente, mas, tão somente, ao servidor que tenha efetivamente lecionado os dias letivos que lhe foram incumbidos.

⁷⁵ Nenhum dos municípios estudados supera a exigência de cinco anos de experiência no magistério para o exercício de tais funções, a exceção de oito anos pertence ao plano de carreira de Campinas, cujos cargos da área de gestão educacional são providos mediante concurso público de provas e títulos.

Em Araçatuba, Barretos e Bauru, a legislação faz breve comentário da necessidade de realização de estágio probatório para os servidores que ingressarem por concurso público e relegam sua forma de implementação ao que se aplica aos demais servidores públicos da administração. No caso de Santos, o estatuto e plano de carreira prevê que uma norma específica para os profissionais do magistério será instituída visando essa finalidade.

Os critérios e o nível de complexidade diferem bastante em cada município, porém, ainda assumem uma visão majoritariamente subjetiva do desempenho dos profissionais, abrindo margem para interpretações divergentes e que, por consequência, nem sempre conseguem aferir, de fato, o desempenho profissional.

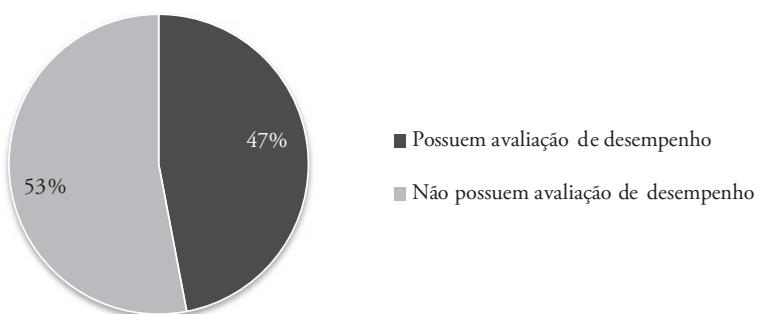
Avaliação de Desempenho

Conforme pesquisa feita por Gatti et al. (2011), um dos pontos que menos receberam atenção especial nos estatutos e planos de carreira municipais é a avaliação de desempenho. Em levantamento feito com 48 municípios brasileiros entre janeiro e maio de 2011, os autores constataram que 38% utilizavam para fins de promoção por merecimento apenas o critério de antiguidade, deixando de realizar uma consistente avaliação de desempenho.

Ao voltarmos nossos olhares aos quinze estatutos e planos de carreira investigados, com vistas à constatação de quais deles contemplam em suas normas avaliações de desempenho que visem, realmente, à aferição de resultados que vão além do critério de merecimento por antiguidade, chegamos ao seguinte panorama.

Gráfico 8

Percentual dos municípios sedes com avaliação de desempenho do magistério



Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Somente sete municípios (Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Santos, São José dos Campos e São Paulo) possuem mecanismo prevendo uma sistemática consistente de avaliação dos integrantes do magistério, porém, em Barretos a Secretaria Municipal de Educação informou que ela não está plenamente operacionalizada.

Entre os sete mecanismos de avaliação de desempenho, verificamos que três possuem vinculação direta com as condições orçamentárias para se concretizar. Em Campinas, segundo o Decreto nº 17.794/2012, o limite máximo previsto em orçamento para a evolução funcional dos servidores será de 2% do total bruto dos vencimentos da folha de pagamento do ano anterior; em Santos a previsão de recursos possibilita que 35% da totalidade dos servidores possa, anualmente, ser beneficiada, enquanto em São José dos Campos 25% dos profissionais podem obter a progressão funcional e 8% a promoção.

Nos casos apresentados, a avaliação de desempenho encontra-se bem ‘costurada’ aos demais processos de crescimento na carreira, sendo definitiva para uma evolução funcional significativa nos salários do quadro do magistério. É certo que nesses modelos as restrições orçamentárias podem produzir acirramento e, até mesmo, frustrações, uma vez que não basta obter bom resultado, mas classificar-se dentro do percentual que estará habilitado ao crescimento funcional.

Jornada de trabalho

A jornada de trabalho docente constitui-se em ponto nevrágico para a construção de políticas de carreira que incidam diretamente na melhoria das condições de formação e valorização dos profissionais do magistério.

Desde as primeiras diretrizes formuladas para a elaboração dos planos de carreira em 1997, os relatores do Conselho Nacional de Educação e educadores têm lutado para consolidar normas que garantissem uma proporção adequada entre o tempo de docência e o destinado às atividades extraclasse.

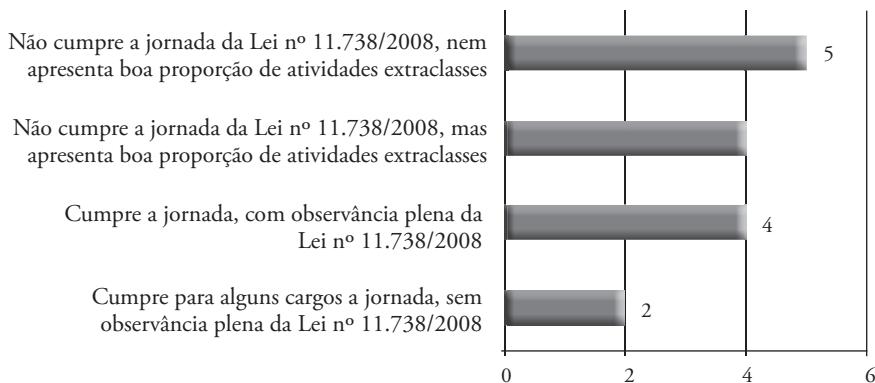
A conquista legal dessas proposições para a carreira docente só veio com a aprovação da Lei nº 11.738/2008 e sua posterior declaração de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, o que asseverou além do cumprimento do Piso

Salarial Profissional Nacional pelos entes federados, a reserva de 1/3 da jornada de trabalho docente para estudos, preparação de aula, formação continuada em serviço e outras atividades (BRASIL, 2008).

No conjunto dos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo, a reserva de 1/3 da jornada docente para atividades extraclasse ainda não é uma política consolidada. De qualquer forma, em média, as jornadas de trabalho mais comuns se situam entre 20 e 30 horas semanais para os docentes da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, com reserva de pelo menos 25% da jornada para atividades extraclasse. Para o grupo comumente denominado de especialistas em educação, suporte pedagógico ou gestores escolares, a jornada em todos os estatutos e planos de carreira estabelece o cumprimento de 40 horas semanais, com a exceção de Campinas, que a regulamenta em 36 horas, sendo que dessa carga horária, 4 a 6 horas deverão ser destinadas a atividades de formação desses profissionais.

Gráfico 9

Cumprimento da jornada fixada pela Lei nº 11.738/2008 nos municípios sedes



Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Em cinco municípios, além de a jornada não estar sendo cumprida, verificamos haver baixa proporção de atividades extraclasse assegurada ao professor para participar de reuniões coletivas, cursos, preparação de aulas, atendimento a pais e alunos, entre outros. Notamos ainda, que para uma jornada de 25 ou 30

horas semanais, estes momentos mantém-se dentro de um patamar em torno de 5 horas, sendo 2 horas para a participação nos HTPC's e 3 horas de atividades (h/a) em local de livre escolha pelos docentes. Os estatutos e planos de carreira de Franca e Registro se enquadram nesta situação, enquanto Marília apresenta proporção ainda menor, uma vez que nem todos os docentes (professor de EMEI) têm garantida a realização de Horas de Estudo em Conjunto (HEC), muito menos de atividades em local de livre escolha. Em São Paulo só há boa adequação da jornada, inclusive com cumprimento da Lei nº 11.738/2008, quando os docentes conseguem ingressar na Jornada Especial Integral de Formação, passando a ter direito a atuar diretamente com alunos por 25 horas e a 15 horas em atividades extraclasse, excluídos desta jornada especial, os professores de educação infantil que trabalham nos Centros de Educação Infantil (CEI's) e aqueles que não conseguiram o enquadramento no período determinado para a opção anual.

Em Sorocaba, observamos boa adequação da jornada somente nos casos em que o professor de educação básica I (1º ao 5º ano) ingressa em jornada de 40 horas semanais por motivo de exercício em unidade escolar que atende crianças em período integral, na proporção de 30 horas com alunos e 10 de atividades extraclasse. Ao professor de educação básica II (6º ao 9º ano) essa jornada é obedecida desde que o docente consiga obter, no mínimo, 30 horas de aulas semanais, sendo obrigado, assim, a cumprir mais 10 horas em atividades pedagógicas (HTP).

Há, ainda, mais quatro municípios que mesmo não cumprindo a jornada da Lei nº 11.738/2008, possuem razoável distribuição das horas destinadas à docência e às atividades extraclasse, sendo eles: Campinas, Presidente Prudente, São José do Rio Preto e São José dos Campos.

Em Araçatuba e Bauru ocorre segundo o que consta na legislação municipal, o cumprimento parcial da jornada para alguns cargos ou após alguns anos de permanência na mesma jornada, sem observância plena, portanto, da Lei nº 11.738/2008.

Escalas de vencimentos, progressão funcional na carreira, gratificações e outras vantagens pecuniárias

Torna-se necessário destacar que a diversidade encontrada nos estatutos e planos de carreira dos municípios estudados no que diz respeito aos salários do magistério dificulta significativamente sua análise. Com relação a isto, Gatti e Barreto afirmam que, por ser o Brasil um país federativo com instâncias que possuem relativa autonomia, há a “(...) dificuldade de se conseguir uma imagem mais precisa sobre as condições de carreira e salário dos trabalhadores em educação” (2009, p. 237).

Indo em direção ao que apregoa a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE, 2009) sobre a importância de que a valorização mais justa e atrativa da carreira concentrar-se num maior salário inicial, apresentamos a seguir o contexto dos quinze municípios sedes das regiões administrativas.

Tabela 4

Salário base dos docentes por área de atuação para uma jornada de 40 horas, nos municípios sedes – setembro/2013

Município	Prof. de Ed. Infantil	Prof. Ens. Fund. Anos Iniciais	Prof. Artes/Ed. Física/Música	Prof. Ed. Especial
Araçatuba	2.472,16	2.472,16	2.595,77	2.595,77
Araraquara	1.684,99	2.022,00	2.368,00	---
Barretos	2.543,60	2.543,60	2.901,30	---
Bauru	2.726,54	2.726,54	2.726,54	2.726,54
Campinas	3.750,00	3.750,00	3.750,00	---
Franca	2.416,33	2.416,33	2.416,33	2.416,33
Marília	3.205,96	3.205,96	3.245,12	---
Pres. Prudente	1.794,00	1.794,00	2.181,24	---
Registro	2.030,32	2.030,32	2.353,69	---
Ribeirão Preto	2.710,00	2.710,00	3.262,00	---
Santos	2.048,58	2.048,58	2.337,77	---
S. J. do Rio Preto	2.219,38	2.219,38	3.192,00	---
S. J dos Campos	2.356,80	2.356,80	2.356,80	---
São Paulo	1.917,25	1.917,25	2.315,94	---
Sorocaba	2.988,40	2.988,40	3.612,00	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Entendemos que seria mais fácil realizar a análise comparativa da tabela anterior, mediante o ajuste de todos os salários base dos docentes à jornada de 40 horas semanais, conforme estabelecido na Lei nº 11.738/2008, que trata do piso salarial nacional do magistério. Assim, o salário inicial indicado em cada município refere-se ao salário base, independentemente se o município exige como requisito para ingresso na carreira o nível médio ou superior.⁷⁶

Os dados apresentados permitem verificar que em todos os municípios o piso salarial do magistério era plenamente cumprido,⁷⁷ porém, em Araraquara, Presidente Prudente e São Paulo o valor básico dos salários era bastante inferior à média geral, em especial, para o cargo de professor de educação infantil, que em Araraquara continua sofrendo certa desvalorização, quando comparado ao cargo de professor dos anos iniciais do ensino fundamental.

Em relação ao salário base dos demais integrantes da carreira (gestores educacionais), notamos que os valores aumentam de acordo com o escalonamento dos cargos da carreira, sendo que, em geral, os menores salários pertencem aos coordenadores pedagógicos e vice-diretores/assistentes de direção, e os maiores, aos cargos de diretor de escola e supervisor de ensino, respectivamente.

⁷⁶ Cumpre-nos ressaltar que haverá considerável aumento no salário base quando os profissionais ingressantes com curso normal de nível médio apresentarem o diploma de curso superior em Pedagogia, mas isto será demonstrado quando tratarmos da progressão funcional, ainda neste tópico do estudo.

⁷⁷ Em 2013, o valor do piso salarial nacional do magistério para uma jornada semanal de 40 horas estava fixado em R\$ 1.567,48, para profissionais com formação mínima em curso normal de nível médio.

Tabela 5

Salário base dos gestores educacionais por área de atuação, nos municípios sedes – setembro/2013

Município	Coord. Pedagógico	Vice-Diretor/ Assist Direção	Diretor de Escola*	Supervisor de Ensino
Araçatuba	2.854,00	---	3.145,18	3.459,73
Araraquara	Salário de professor + 20%	Salário de professor + 20% + 30% RTI***	3.049,23	3.637,75
Barretos	3.470,96	3.810,51	3.810,51	4.183,99
Bauru	3.271,84	3.271,84	3.360,00	---
Campinas	5.296,42	4.707,92	5.296,42	5.590,67
Franca	2.519,13	---	2.519,13	2.519,13
Marília	2.837,56	2.837,56	3.703,91	2.795,88
Pres. Prudente	3.345,02	2.620,91	3.185,72	3.345,02
Registro	2.303,27	2.372,38	2.832,74	3.188,27
Ribeirão Preto	4.065,00	4.065,00	4.715,40	4.607,00
Santos	2.337,77	2.337,77	2.337,77	2.337,77
S. J. do Rio Preto	3.376,00	---	3.376,00	3.671,58
S. J dos Campos	7.024,00	5.944,00	7.024,00	7.132,00
São Paulo	3.288,75	3.288,75	3.730,08	3.972,48
Sorocaba	3.872,95**	3.872,95	4.670,28	5.137,15

* Valor para o profissional que atua em unidade escolar de ensino fundamental, visto que um número muito pequeno de municípios possui cargo de diretor de escola de educação infantil, sendo que mesmo neste caso, alguns apresentam o mesmo vencimento inicial.

** Cargo de Orientador Pedagógico de provimento efetivo do município de Sorocaba.

*** Gratificação por exercício em Regime de Tempo Integral.

Obs.: Em Presidente Prudente, a unidade de lotação do cargo de Coordenador Pedagógico é na Secretaria Municipal de Educação e não nas unidades escolares, onde quem atua é o Orientador Pedagógico e recebe salário de R\$ 2.620,91.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Em municípios como Araraquara, Campinas, Presidente Prudente e São José dos Campos existe uma inversão na regra: quanto maior a posição do cargo dentro da carreira do magistério, maior o salário base recebido. Na legislação desses municípios constata-se uma preocupação com uma maior valorização dos cargos ligados estritamente ao trabalho pedagógico, como o coordenador pedagógico e o diretor de escola, em detrimento, por exemplo, do cargo de supervisor de ensino. Para a situação específica de Presidente Prudente, por exemplo, o coordenador pedagógico é mais valorizado em termos financeiros que o próprio diretor de escola, cargo que comumente representa o ápice da carreira dentro do estabelecimento de ensino.

No que concerne à possibilidade de aumento do salário base mediante mecanismos de progressão funcional, segundo o que já mencionamos anteriormente, mais da metade dos estatutos e planos de carreira não a relaciona à avaliação de desempenho, mas sim, mediante o que é chamado de progressão via acadêmica, em que o profissional pode apresentar cursos de licenciatura e pós-graduação realizados, progressão via não acadêmica, que considera fatores ligados à realização de cursos de atualização, aperfeiçoamento e à produção profissional e a progressão por tempo de serviço ou por antiguidade, que se apresenta em forma de anuênios, biênios, triênios e quinquênios.

No que concerne à estratégia estabelecida para a dispersão de crescimento na carreira, constatamos variações consideravelmente discrepantes, como por exemplo, no município de Barretos, em que a média de evolução nos diversos níveis de titulação acadêmica é de 4,75%, e em Sorocaba, em que o nível correspondente ao de doutorado pode chegar a 36% de acréscimo.

Tabela 6

Percentual de crescimento da progressão funcional via acadêmica nos estatutos e planos de carreira, nos municípios sedes

Municípios	Interstício inicial	Cursos na área da educação %	Type de incidência sobre o salário base
	Licenciatura	Pós-graduação <i>lato sensu</i>	Doutorado
Araçatuba	A partir do ingresso no cargo	10%	10% *
Araquara	3 anos (estágio probatório)	17%	17%
Barretos	A partir do ingresso no cargo	4,75%	4,75%
Bauru	5 anos de exercício no cargo	---	6% 12% 12% cumulativa
Campinas	3 anos (estágio probatório), porém todo título acadêmico apresentado só entrará em vigor no mês de março do ano seguinte ao que ocorreu o requerimento	5%	10% 15% 20% cumulativa
Francópolis			Não possui progressão funcional
Marília			Não possui progressão funcional
Presidente Prudente	A partir do ingresso no cargo	20%	5% 20% 30% não cumulativa
Registro	3 anos (estágio probatório)	15%	10% --- ---
Ribeirão Preto	A partir do ingresso no cargo	12%	3% 7% 13% cumulativa
Santos	A partir do ingresso no cargo	---	---
São José do Rio Preto	A partir do ingresso no cargo	6%	3% 6% 9% não cumulativa
São José dos Campos	3 anos (estágio probatório)	---	5% 10,25% 16% cumulativa
São Paulo	A partir do ingresso no cargo	13%	6,5% 6,5% 6,5% cumulativa
Sorocaba	3 anos (estágio probatório)	---	3,5% 3,5% 36% cumulativa

Obs. 1: Em Aracatuba ainda é permitida a entrega de um segundo diploma de pós-graduação *lato sensu*, caso em que o profissional é beneficiado com mais uma progressão funcional de 4% sobre seu salário.

Obs. 2: Em Ribeirão Preto o curso de pós-graduação *lato sensu* pode ser apresentado conjuntamente com outros cursos de aperfeiçoamento para obtenção da progressão funcional.

Obs. 3: Quando o título acadêmico é pré-requisito para o cargo, não é computado para a progressão funcional.

Obs. 4: Em São Paulo existe uma regra composta por evolução funcional, baseada em tempo de serviço, títulos ou tempo e títulos, porém, adaptamos a esta tabela para fins comparativos. A norma detalhada pode ser encontrada na Lei nº 14.660/2007.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013), a partir dos dados respondidos nos questionários enviados pelos municípios.

Em Santos não existe aplicação de percentual sobre os salários em razão de progressão funcional via acadêmica. Os valores são fixados em reais, independentemente do cargo da carreira, conforme normatizou a Lei Complementar nº 754, de 30 de março de 2012, que prevê para o título de graduação em ensino superior, pós-graduação *lato sensu*, mestrado e doutorado, respectivamente R\$ 200,00, R\$ 400,00, R\$ 800,00 e R\$ 1.200,00 sobre o salário base do servidor.

Sobre as dispersões percentuais ou valores previstos nos estatutos e planos de carreira analisados, observamos um complexo sistema de regras pautado dentro de uma lógica que pode tanto valorizar efetivamente os profissionais da carreira, bem como contribuir para a racionalização dos recursos, medida entendida aqui, não somente como ideologia política, mas como resultado das limitações financeiras dos municípios. Nessa perspectiva, em dez municípios (Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Campinas, Registro, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba) prevalece o *sistema cumulativo* na progressão funcional via acadêmica, isto é, o percentual ou valor do benefício obtido em cada nova titulação produz uma sobreposição salarial que resulta em melhores índices ao longo da carreira, enquanto em Presidente Prudente, São José do Rio Preto e Santos,⁷⁸ predomina o *sistema não cumulativo*, no qual mesmo que o servidor apresente mais de um título, somente o percentual ou valor correspondente ao maior entre eles será considerado, em geral, o título de doutor em educação.

Outra forma de crescimento salarial na carreira dos municípios estudados decorre da progressão funcional via não acadêmica ou por capacitação, que considera fatores ligados à realização de cursos de atualização, aperfeiçoamento e a produção profissional.

⁷⁸ Em geral, nos municípios de Presidente Prudente e São José do Rio Preto não podem haver benefícios cumulativos somente para os níveis de formação de pós-graduação *stricto sensu*, prevalecendo o maior título acadêmico. Em Santos a norma *não cumulativa* abrange todos os títulos acadêmicos a partir da graduação em nível superior. Mesmo que as progressões funcionais em Presidente Prudente não sejam cumulativas, a legislação da carreira apresenta considerável percentual de crescimento em comparação com alguns dos outros municípios.

Tabela 7

Progressão funcional via não acadêmica ou por capacitação nos estatutos e planos de carreira do magistério, nos municípios sedes

Município	1º Interstício	Outros interstícios	Cursos que podem ser apresentados	Carga horária/ pontuação necessária para a progressão	% de crescimento na carreira
Aracatuba	A partir do ingresso no cargo	A cada 4 anos	Atualização e capacitação de no mínimo 30 horas	210 horas	2%
Araraquara					
Integra a avaliação de desempenho					
Barretos	3 anos (estágio probatório)	3 a 5 anos, conforme a legislação	Atualização de no mínimo 30 horas e aperfeiçoamento de no mínimo 180 horas e produção profissional.	No mínimo 4 pontos	4,75%
Bauru	3 anos (estágio probatório)	A cada 2 anos	Aperfeiçoamento de no mínimo 120 horas	120 horas	1%
Campinas					
Integra a avaliação de desempenho					
Franca			Não possui progressão funcional		
Marília			Não possui progressão funcional		
Pres. Prudente					
Cursos de extensão de no mínimo 30 horas; Aperfeiçoamento de no mínimo 180 horas; Especialização de no mínimo 360 horas; Publicação em revista indexada ou não indexada; Publicação em anais de congresso.					
	A partir do ingresso no cargo	A cada 5 anos		No mínimo 5 pontos	5% a cada 5 pontos obtidos (limitados a 70% - máximo da escala de vencimentos)

Continuação – Tabela 7

Município	1º Interstício	Outros interstícios	Cursos que podem ser apresentados	Carga horária/pontuação necessária para a progressão	% de crescimento na carreira
Registro	4 anos (1.460 dias de efetivo exercício)	A cada 5 anos	Atualização e aperfeiçoamento de curta duração	360 horas	5%
Ribeirão Preto	A partir do ingresso no cargo	A cada 10 anos	Cursos de extensão de no mínimo 30 horas; Aperfeiçoamento de no mínimo 120 horas; Especialização de no mínimo 360 horas;	No mínimo 5 pontos	3% a cada 5 pontos obtidos (limitados a 78% - máximo da escala de vencimentos)
Santos				Não existente na legislação	
S. J. do Rio Preto				Não existente na legislação	
S. J. dos Campos				Integra a avaliação de desempenho	
São Paulo				Integra a avaliação de desempenho	
Sorocaba	3 anos (estágio probatório)	Anualmente	Aperfeiçoamento de no mínimo 120 horas e congresos nacionais e internacionais	No mínimo 150 pontos	5%

Obs. 1: Nos municípios de Barretos, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e Sorocaba, abstemo-nos de detalhar o procedimento de cálculo das pontuações para a progressão não acadêmica, pelo fato de que a legislação complementar (portarias e resoluções) estava indisponível, porém, sabemos que os certificados são valorados de 1,0 a 5,0 pontos, conforme seu grau de complexidade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Do mesmo modo como ocorre com a progressão funcional via acadêmica, a progressão não acadêmica ou por capacitação exige o cumprimento de um primeiro interstício em Barretos, Bauru e Sorocaba (3 anos de estágio probatório) e em Registro (4 anos), para que se possa requerer o benefício. Em Araçatuba, Presidente Prudente e Ribeirão Preto isto não ocorre, podendo haver crescimento na carreira desde o ingresso no cargo, porém, em todos os municípios, após a primeira progressão o profissional só poderá ser contemplado novamente após decorridos novos interstícios de 2 anos em Bauru, 3 a 5 anos em Barretos, 4 anos em Araçatuba, 5 anos em Presidente Prudente e Registro e 10 anos em Ribeirão Preto. Excepcionalmente em Sorocaba, depois de cumprido o estágio probatório o direito a esse tipo de progressão funcional passa a ser anual.

Em Ribeirão Preto, embora seja necessário esperar uma década para entregar os cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização realizados, o estatuto e plano de carreira limita o percentual de crescimento em 78% sobre o salário base, o que, talvez, estimule os profissionais a buscarem o máximo de formações continuadas ao longo desse período.⁷⁹ Já com relação a Araraquara, Campinas, São José dos Campos e São Paulo, prevalece uma sistemática diferenciada no cômputo dos cursos de formação realizados pelos servidores, pois todos eles somam-se a outros critérios para compor a avaliação de desempenho funcional.

Em outra perspectiva de análise das carreiras nos estatutos e planos apreciados, temos, ainda, como componente evolutivo, a valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado. De certa forma, esse critério existe em todos os municípios, pois quando não está contemplado na legislação específica do magistério público, encontra-se na legislação geral do funcionalismo municipal.

Em nove dos municípios apresentados na tabela a seguir, será possível constatar que esse tipo de progressão está diretamente contemplado, e em alguns outros, integrando a avaliação de desempenho. Permanecem ainda na redação das legislações verificadas termos diversos para tratar do tempo de serviço, vindo ora descritos como promoção por antiguidade e assiduidade, ora designando períodos específicos como anuênio, biênio, triênio ou quinquênio.

79 Em razão de nossas limitações, não faremos nenhum tipo de juízo de valor sobre a validade ou não desses cursos de formação para a melhoria da qualidade do ensino. Para isto, porém, seria necessário um estudo aprofundado em cada sistema municipal de ensino, mas não podemos deixar de lembrar que, informalmente, muito se ouve a respeito da realização de cursos rápidos e sem muita qualidade, somente para fins de progressão funcional.

Tabela 8

Progressão por tempo de serviço nos estatutos e planos de carreira do magistério, nos municípios sedes

Município	1º Interstício	Outros interstícios/critérios	Tipos de progressão	%
Araçatuba	5 anos de exercício no cargo	A cada 2 anos	Biênio	2%
Araquara	3 anos (estágio probatório)	Anualmente	Anuênio	1%
Barretos	-----	A cada 5 anos	Quinquénio	5%
Bauru	3 anos (estágio probatório)	A cada 2 anos	Biênio	2%
Campinas	-----	A cada 5 anos	Quinquénio	5%
Franca	-----	A cada 2 anos	Biênio	2,5%
Marília	-----	A cada 2 anos	Biênio	2,5%
Pres. Prudente	-----	Integra a avaliação de desempenho	Promoção prêmio-assiduidade	5%
Registro	-----	Não possui progressão funcional	Antiguidade - Triênio	5%
Ribeirão Preto	-----	Não possui progressão funcional	Biênio	3%
Santos	-----	Progressão a cada 5,0 pontos	Mercimento	3%
		Integra a avaliação de desempenho		

A valorização do magistério público nos sistemas municipais de ensino:
análises e perspectivas a partir de sua autonomia federativa

Continuação – Tabela 8

Município	1º Interstício	Outros interstícios/critérios	Tipo de progressão	%
S. J. do Rio Preto	-----	A cada 2 anos	Biênio Para o cargo de Professor de Ed. Básica I - PEB I	3%
S. J. dos Campos	3 anos (estágio probatório)	2 a 5 anos, conforme o cargo	Tempo de magistério Para o cargo de Professor de Ed. Básica II - PEB II e gestores	12%
São Paulo	3 anos (estágio probatório)	Integra a avaliação de desempenho	Quinquénio	50%
Sorocaba	3 anos (estágio probatório)	Assiduidade: máximo de 50 (cinquenta) pontos por ano, sendo: desconto de 0,3 (três décimos) de ponto ao dia, por auxílio-doença; desconto de 1 (um) ponto ao dia, na ocorrência de afastamentos para tratamento de saúde e demais afastamentos; desconto de 5 (cinco) pontos ao dia, na ocorrência de faltas injustificadas.	Tempo de magistério Assiduidade	6,5% 5%

Progressão a cada 150 pontos

Obs. 1: As progressões por tempo de serviço apresentadas nesta tabela são, exclusivamente, as constantes dos estatutos e planos de carreira dos municípios estudados.
 Obs. 2: Além das progressões funcionais por tempo de serviço aqui expostas, em geral, os servidores também recebem, nos termos dos estatutos dos funcionários públicos municipais, adicionais como quinquênios (5% a cada cinco anos) e sexta-partes (1/6 dos vencimentos básicos ao completar 20 anos de serviço público municipal). Em Marília, por exemplo, os profissionais da educação recebem o anuênio (2% ao ano) e em Franca a promoção por antiguidade (2% a cada dois anos) e o quinquênio (5% a cada cinco anos).

Obs. 3: Em São Paulo existe uma regra composta por evolução funcional baseada em tempo de serviço, títulos ou tempo e títulos, porém, adaptarmos a esta tabela para fins comparativos. A norma detalhada pode ser encontrada na Lei nº 14.660/2007.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Além do mecanismo de progressão funcional foram encontradas outras estratégias de incremento das remunerações dos profissionais da carreira, que nem sempre se enquadram em benefícios permanentes (incorporáveis), mas se materializam em forma de gratificações, adicionais, bonificações e prêmios.

No conjunto das vantagens, cumpre destacar que algumas já são bastante conhecidas nas legislações que tratam das relações trabalhistas como a CLT e os Estatutos dos Servidores Públicos, tais como ajuda de custo, auxílio alimentação e transporte, gratificação por serviços extraordinários e noturno, diárias e sexta parte, enquanto outras se encontram diretamente associadas aos resultados da avaliação de desempenho, como ocorre em São Paulo com a Gratificação por Desenvolvimento Educacional e em São José dos Campos com o Prêmio Individual.

Com relação aos outros tipos de vantagens, um número considerável diz respeito às gratificações por exercício das diferentes funções do magistério (Gratificação de Professor Formador, Gratificação por exercício em salas de aula regular e/ou com alunos especiais e Gratificação por função de gestor educacional) e algumas pelo cumprimento de metas de assiduidade durante o ano letivo (Bônus Educador Presente e Prêmio Assiduidade).⁸⁰

Sobre isto, os sindicatos dos funcionários públicos em geral têm manifestado inúmeras críticas ao considerar que ao final da carreira, com raras exceções, as vantagens citadas não serão incorporadas aos proventos da aposentadoria, produzindo diminuição bastante expressiva da remuneração. Assim, embora sejam importantes para equacionar as necessidades imediatas de dois campos distintos; a remuneração do integrante do magistério e as condições orçamentárias da administração pública, seu caráter provisório torna os adicionais, gratificações, prêmios e bônus medidas que se consideradas como forma usual de valorização da carreira, em curto prazo contribuirão ainda mais para a diminuição dos salários e precarização das condições de trabalho.

80 Em São José do Rio Preto o Bônus Educador Presente pode chegar até 50% da Referência 10, correspondente ao nível superior da tabela geral de vencimentos, e em Araraquara, resulta na concessão de R\$ 60,00 adicionais no auxílio alimentação em caso de inexistência de ausência ao trabalho durante o mês, não sendo descontados apenas os dias em que o servidor se ausentar em caso de *nojo*, intimações ou convocações do Poder Judiciário e doação de sangue.

Considerações Finais

A partir das questões discutidas brevemente neste texto, pudemos perceber o quanto diversificado e complexo é o cenário dos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo. Não são poucos os desafios a superar no âmbito de suas políticas sociais, educacionais e financeiras para que se alcance um contexto favorável para a valorização dos profissionais da educação e a melhoria da qualidade do ensino.

A análise empreendida revelou que a construção dos estatutos e planos de carreira do magistério não decorreu, necessariamente, de extensas greves em busca da garantia de direitos trabalhistas, pois embora em Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos e São Paulo elas tenham ocorrido, não coincidiram com o marco de elaboração dos referidos documentos.

Aprovados entre 1986 e 2012, esses documentos apresentam, de um modo geral, estrutura semelhante e não se pode chegar a dizer que os que possuem normas mais complexas são aqueles com maior densidade populacional, porém em Marília a legislação se encontra extremamente desatualizada, e em Franca, sequer há carreira instituída.

O que deve ser destacado é que a autonomia municipal decorrente da descentralização dos sistemas de ensino possibilitou, de fato, formulações de políticas de carreira conforme os contextos locais e exercício de diferentes poderes, dentre eles o das comissões ou grupos de estudos dos profissionais do magistério que trabalharam em sua elaboração.

Percebem-se avanços e retrocessos em vários sistemas de ensino, em especial, no que concerne à exigência de ingresso por concurso público, realização de estágio probatório, cumprimento do piso salarial nacional, avaliação de desempenho, entre outros.

Cumpre evidenciar que embora os olhares se voltem muitas vezes apenas para o reconhecimento financeiro da profissão, uma carreira do magistério atrativa e valorizada significa muito mais que bons salários, mas um verdadeiro espaço de profissionalização, em que uma sólida perspectiva de crescimento dentro da sala de aula, aliada a jornadas de trabalho adequadas e formação continuada com foco no trabalho pedagógico sobressaem-se sobre as adversidades observadas

atualmente no cotidiano das escolas brasileiras.

Concluindo, deve-se reiterar que na construção das legislações analisadas tiveram papel central os sujeitos envolvidos em cada município (gestores, sindicalistas, assessores privados, docentes, entre outros) e que sua ação repercutiu nos contextos locais delineando um cenário marcante para a carreira do magistério. Subsiste, portanto, a importância de se assegurar o protagonismo dos diferentes sujeitos na elaboração de suas políticas, de modo que possam refletir concretamente suas necessidades e demandas profissionais.

REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. **Dados dos municípios sedes das regiões administrativas do estado de São Paulo.** 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 7 ago. 2012.

_____. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996a.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 02 mai. 2011.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996b.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 2 maio 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Dados sobre os municípios brasileiros.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2011.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 02 mai. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Regiões Administrativas do Estado de São Paulo. 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2011.

_____. **Plano de carreira e remuneração do Magistério Público.** Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 234 p. 2000.

_____. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO (CNTE). **Diretrizes para a carreira e remuneração.** Cadernos de Educação n. 21, Brasília: CNTE, 2009. Disponível em: <www.cnte.org.br>. Acesso em: abr. 2009.

FAVERO, E. **Desmembramento Territorial:** o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2004, 278 p.

GATTI, B.; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A. et al. **Políticas Docentes no Brasil:** um estado da arte. Brasília: Unesco, 2011.

PAZ, Fábio Mariano da. **ESTATUTOS, PLANOS DE CARREIRA E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO:** um estudo dos municípios sedes das regiões administrativas do Estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP – Univ. Estadual Paulista de Presidente Prudente, Presidente Prudente-SP, 2014. 294 f.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013.** Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

SÃO PAULO. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). **Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo** - Relatório Intermediário 1 – Síntese da Primeira Oficina, maio 2009.

_____. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)..... Dados/ Informações de 2010 e 2013. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=ano_save#0>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SIOPE - *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Indicadores financeiros municipais*. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do?acao=PESQUISAR&acaoPaginacao=&paginacao=&pag=result&periodos=1&cod_uf=35&municios=350950>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Legislações Municipais Consultadas

ARAÇATUBA. **Lei Complementar nº 204, de 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os profissionais da educação básica e sobre a reorganização do Estatuto, Plano de Carreira, Vencimentos e Salários do Magistério Público do Município de Araçatuba e dá outras providências.

ARARAQUARA. **Lei nº 6.251, de 19 de abril de 2005.** Dispõe sobre o Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara e da outras providências.

BARRETOS. Lei Complementar 36/01. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Barretos.

_____. **Lei nº 3.629, de 25 de setembro de 2003.** Dispõe sobre o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os Integrantes do Quadro do Magistério Público do Município de Barretos.

BAURU. **Lei nº 5.999, de 30 de novembro de 2.010.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS, dos servidores específicos da área da educação do município; bem como reenquadra os respectivos cargos, reconfigura

as carreiras, cria nova grade salarial, dispõe sobre a cessação do pagamento das gratificações e adicionais e institui jornadas de trabalho.

CAMPINAS. **Lei nº 12.987, de 28 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério Público Municipal de Campinas e dá outras Providências.

_____. **Decreto nº 17.794, de 5 de dezembro de 2012.** Regulamenta os processos de evolução funcional dos servidores públicos de carreira.

FRANCA. **Lei nº 4.972, de 11 de fevereiro de 1998.** Institui o Estatuto do Magistério Público Municipal de Franca e dá outras providências.

MARÍLIA. **Lei nº 3.200, de 30 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília.

PRESIDENTE PRUDENTE. **Lei nº 79, de 17 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal e dá outras providências.

REGISTRO. **Lei Complementar nº 45, de 30 de março de 2009.** Dispõe sobre o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Registro e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1.220 de 07 de março de 2012.** Dispõe sobre o Plano de Carreira e Ascensão Funcional dos Funcionários Públicos da Prefeitura Municipal de Registro e dá outras providências.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei nº 2.524, de 20 de abril de 2012.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Ribeirão Preto e dá outras Providências.

SANTOS. **Lei Complementar nº 752, de 30 de março de 2012.** Dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Profissionais do Magistério Público Municipal de Santos.

_____. **Lei complementar nº 754, de 30 de março de 2012.** Cria o adicional de titularidade e adicional de gestão pública para servidores municipais do quadro efetivo e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei Complementar nº 138, de 28 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira, Vencimentos e Salários do Magistério Público do Município de São José do Rio Preto e dá outras providências correlatas.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Municipal nº 5.414, de 14 de julho de 1999.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programa na Área da Educação.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.748, de 16 de janeiro de 2004.** Institui o novo plano de carreiras dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal de Nível Médio, disciplina a avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais e introduz outras alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo.

_____. **Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal.

SOROCABA. **Lei nº 4.599, de 6 de setembro de 1994.** Estabelece o Quadro e o Plano de Carreira do Quadro do Magistério Público Municipal de Sorocaba e dá outras providências.

Capítulo 8

O FRACASSO ESCOLAR E SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO INTEGRAL NA ESCOLA BÁSICA

Maria de Fátima Matos de Souza
Célio da Cunha

Introdução

Ao analisar a história da educação brasileira vamos perceber que o fracasso escolar é tema recorrente, que se materializa através da evasão, repetências e uma série de outros fatores negativos ocasionados no processo de ensino e aprendizagem, como podemos constatar em alguns estudos realizados nessa área (SILVA; BARROS; HALPERN; SILVA, 2003).

O fracasso escolar apresenta-se, desta forma, como uma realidade persistente no processo de escolarização das classes populares no Brasil, apesar das políticas educacionais desenvolvidas ao longo do tempo se voltarem para a tão propalada “qualidade do ensino”.

Na busca dessa qualidade do ensino, temos percebido que a partir do ano 2000 as legislações e políticas educacionais têm se preocupado com a formação integral na escola básica. Esse tipo de formação está expresso em diferentes documentos oficiais, dentre eles a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/96 (BRASIL, 1996). Porém, essa preocupação com a oferta de uma educação integral requer uma política educacional que seja capaz de superar o fracasso escolar, o qual se encontra arraigado no sistema educacional, ocasionado por um modelo de educação fragmentado.

O fracasso escolar tem sido objeto de preocupação constante de gestores e educadores brasileiros. Essa temática vem sendo debatida e discutida por educadores em diferentes fóruns educacionais, desde a década de 1920. Na década de 1930, os educadores brasileiros lançaram um documento intitulado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, o qual apontava os fatores negativos, considerados graves na educação pública brasileira, oferecida às classes populares. Além de denunciar os problemas da educação brasileira, o documento cobrava dos gestores da educação a necessidade dos críticos da educação pública escolar abandonar a formação “livresca” e fragmentada e se voltar para uma formação integral do homem.

Na esteira do movimento desencadeado por educadores na década de 20 e 30, acerca da qualidade da oferta do ensino público brasileiro, podemos constatar que os estudiosos também passaram a desenvolver estudos no sentido de compreender o problema e apontar possíveis soluções. Na literatura da educação brasileira constata-se que os primeiros estudos realizados por Teixeira de Freitas nos dados da educação na década de 40, apontavam que o problema da educação, desde aquela época, já se centrava na qualidade do ensino oferecido (KLEIN; RIBEIRO, 1995). Estudos realizados por Ribeiro (1986, p. 13) apontam que “um fator importante do nosso baixo rendimento escolar reside na exiguidade do tempo de atendimento que damos à criança na escola”.

A superação do fracasso escolar, ainda que presente nos documentos oficiais, na prática continuou ausente das políticas educacionais, a qual só foi assumida como prioridade a partir da década de 90, mais como resultado da pressão externa do que propriamente como preocupação estatal. Apesar das políticas educacionais se voltarem, a partir da década de 90, para encontrar alternativas para a superação

do fracasso escolar, tais políticas não priorizaram a ampliação do tempo escolar para que se concretizasse efetivamente a educação integral, conforme propunha Teixeira e os pioneiros da educação. De certa forma, nos anos 90, boa parte das escolas brasileiras ainda enfrentava o desafio de atender no mínimo as quatro horas diárias exigidas. Muitas escolas mantinham a oferta em três turnos.

Entende-se que pensar educação integral em escola de tempo integral em um cenário de acentuado fracasso escolar não é uma tarefa fácil. Porém, para que isso se efetive é necessário que os governos tomem a educação como prioridade e suas políticas educacionais se voltem na teoria e na prática para a superação do fracasso escolar, se considerarmos que:

A educação integral assume por completo a formação humana, tendo como meta abranger todas as dimensões que compõem a vida do ser social, que está situado em um contexto sócio-histórico, imerso no acervo cultural produzido ao longo do tempo pela humanidade e deixado, como herança, para as novas gerações. (MACHADO; PATTARO, 2014, p. 118).

Discutir formação integral, na perspectiva acima, em um cenário de fracasso escolar é o objetivo do presente texto, o qual faz parte dos estudos de pós-doutoramento que a autora vem realizando na Universidade Católica de Brasília, buscando discutir o currículo do curso de Pedagogia da Universidade Federal do Oeste do Pará, na formação dos professores para as séries iniciais do ensino fundamental e sua interface com a política de educação integral da educação básica. Entende-se que a política de educação integral só se efetivará na rede pública de ensino se o fenômeno do fracasso escolar for superado na escola. Um dos aspectos que poderá contribuir para que isso ocorra é a formação integral do professor.

Dessa forma, o presente artigo busca analisar como o fracasso escolar foi se cristalizando no ensino público do país e de que forma ele tem contribuído para que a política de educação integral ainda encontre dificuldades em se efetivar no sistema educacional brasileiro.

O estudo está pautado em referências teóricas e documentais. O texto apresenta uma análise geral do fracasso escolar a partir de diferentes teorias que procuram explicar sua persistência, as quais acabam por influenciar na

elaboração das políticas educacionais que foram sendo implementadas ao longo dos anos. Analisa ainda as diferentes Constituições Federais e suas implicações na formulação das políticas educacionais no combate ao fracasso escolar e na promoção da educação integral. Finaliza, apontando a LDB como primeira legislação de ensino a trazer elementos que contribuem efetivamente para uma política de educação integral, em escola de tempo integral.

Teorias do fracasso escolar e seus desdobramentos nas políticas educacionais

A educação básica tem sido marcada por persistentes desigualdades de rendimento escolar de alunos com diferentes condições socioeconômicas e culturais, evidenciadas nos altos índices de repetência e evasão, que se tornaram mais visíveis com a ampliação da cobertura da educação básica pelos poderes instituídos. Como aponta o estudo realizado por Bonamino, Franco, Fernandes (2002, p. 10),

(...) a crescente preocupação com a repetência e com o abandono da escola tende a coincidir com o crescimento da matrícula escolar. Revela, também, que essas desigualdades vão se tornando mais evidentes nos sistemas de ensino à medida em que um número cada vez maior de pessoas passa a frequentar a escola e, portanto, à medida que a diversidade social e cultural passa a fazer parte da população escolar.

A constatação de um conjunto de problemas que envolvem o fracasso escolar tem estimulado estudos e reflexões visando compreender os fatores que têm contribuído para criar e “perpetuar” o insucesso na escola. Dessa forma, constata-se na literatura diferentes teorias tentando explicar o fracasso escolar.

A primeira teoria para explicar o fracasso escolar no Brasil, surgiu na década de 1940 e perdurou até os anos 1950. Segundo ela, esse fracasso se **centrava no aluno** em função das determinações de ordem biológica e psicológica, relacionadas às diferenças de coeficiente intelectual (QI), de desenvolvimento cognitivo, emocional e motor (SILVA et al., 1997). Os estudos realizados apontam que:

Diferentes discursos podem ser identificados, nas últimas décadas, tentando explicar esse fenômeno. Nas décadas de 1940 e 1950 dominava a ideia de que as pessoas eram portadoras de dons ou aptidões inatas, dentre as quais a inteligência, que as fazia ter maior ou menor sucesso na escola e na vida. A psicologia diferencial, de grande significado na época, explicava as diferenças pela raça e pelo sexo, tendo a psicometria alcançado forte prestígio. (p. 29).

Outros estudos como os de Vial (1979), Bossa (2000) e Patto (1999) também discutem essa primeira explicação para o fenômeno, lembrando que os primeiros casos de dificuldades de aprendizagem relacionadas à repetência e ao fracasso escolar foram estudados pelos médicos, uma vez que se acreditava tratar-se de mal genético. Os resultados dos trabalhos desses autores, desenvolvidos nos hospícios sobre neurologia e a classificação dos anormais foram repassados para a escola com o intuito de avaliar “os anormais escolares”. Patto (1999, p. 63), em sua obra “A produção do fracasso escolar: história de submissão e rebeldia”, é quem melhor explicita essa teoria, chamando a atenção para o fato de que:

Quando os problemas de aprendizagem escolar começaram a tomar corpo, os progressos na nosologia já haviam recomendado a criação de pavilhões especiais para os “duros de cabeça” ou idiotas, anteriormente confundidos com os loucos; a criação desta categoria facilitou o trânsito do conceito de *anormalidade* dos hospitais para as escolas: crianças que não acompanhavam seus colegas na aprendizagem escolar passaram a ser designadas como *anormais escolares* e as causas de seu fracasso são procuradas em alguma anormalidade orgânica.

Esses estudos mostram que, na educação brasileira, até a década de 1960 era usual a utilização dessa explicação para justificar o alto índice de fracasso escolar. Analisando registros de encaminhamento de crianças às unidades de saúde pelas escolas, Moysés e Colares (1992) detectaram que os alunos encaminhados para “tratamento” já iam com o diagnóstico prévio da escola, sendo os mais comuns a desnutrição e os distúrbios neurológicos.

Posteriormente, a psicologia se apropriou de conhecimentos acumulados pela antropologia cultural e redirecionou seu foco para a origem do aluno. Nos anos 60, pesquisadores dos EEUU e da Europa se ocuparam em estudar os desempenhos dos alunos através de testes. Com base nos resultados, passaram

a defender uma nova explicação para a desigualdade educacional: a origem sociocultural do aluno.

A partir daí, surge uma segunda explicação para o fracasso escolar no Brasil, centrada **na família e no grupo socioeconômico e cultural de origem do aluno**, enfatizando as determinações relacionadas à profissão dos pais, à renda familiar e às condições de vida material e cultural do grupo familiar, ou seja, o problema não estava mais centrado somente no aluno, mas no meio social em que estava inserido.

A partir da década de 1960, com o movimento social das minorias o foco de explicação desloca-se para os aspectos culturais, dando surgimento às teorias da “privação” ou “carência”: carência alimentar, carência cultural, carência afetiva (...). (SILVA et al., 1997, p. 29).

Patto (1999), analisando a literatura referente às produções sobre a nova abordagem de “carência cultural”, identifica que há uma vasta literatura dando conta do assunto, e que a maior parte dessa produção foi realizada fora do país, mais precisamente nos Estados Unidos e Europa. No Brasil, algumas produções passaram a ser identificadas a partir da década de 1960 pela Fundação Carlos Chagas, pela Sociedade Brasileira para a Pesquisa e Ciências (SBPC), pela Revista Brasileira de Educação e Pesquisa (RBEP), entre outras, e pôde-se perceber nas produções, a partir de estudos comparativos entre as duas teorias, o avanço da teoria sociocultural do sujeito em relação à de ordem biológica e psicológica, difundida nas décadas de 1940 e 1950.

Em uma outra análise – dessa vez das produções publicadas pelo programa de pesquisa do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, Patto (1999, p. 145) também identifica evidências que corroboram suas análises, ou seja, as produções brasileiras retratavam e reforçavam a teoria centrada carência cultural.

(...) Dois exemplos bastam para ilustrar essa constatação que já fizemos quando da análise de artigos da RBEP: embora defensora da tese da diferença e embora se tenha posicionado desde o início de sua produção contra os termos “carência” e “deficiência” cultural, Poppovic (1977) afirmava: “o aluno – proveniente, em sua maioria, de ambientes econômicos e cultural-

mente desfavorecidos, que não tem possibilidade de lhe proporcionar a estimulação e o treinamento necessário a um bom desenvolvimento global – chega à idade escolar sem condições de cumprir o que a escola exige dele”.

Esse estudos realizados pelos teóricos influenciaram efetivamente a prática das escolas brasileiras. A primeira delas, de acordo com Forquin (1996), foi o remanejamento de alunos entre escolas, tendo por finalidade assegurar o que ele chama de um falso “equilíbrio multirracial” no sistema escolar. A segunda foi a criação de programas compensatórios que tinham como finalidade compensar as crianças de segmentos étnicos distintos com estímulos educativos a fim de superar as carências – cognitivas, linguísticas, nutricionais – do meio familiar e, desse modo, atenuar as desigualdades educacionais e sociais e, por conseguinte, a exclusão.

Portanto, a política de programas compensatórios, destinados às crianças oriundas da classe popular, surge a partir dessa teoria e, com isso, o acirramento da seletividade social realizada pela escola fica reforçado. Na década de 70, estudos como os de Souza (1998) e Silva (2002) apontam a existência de duas posturas distintas em relação à desigualdade educacional brasileira. De um lado, estavam os educadores que apoiavam a maneira compensatória de encarar as insuficiências de desempenhos educacionais dos educandos e, do outro, educadores que, embora sintonizados com as teorias da reprodução, compreendiam que não poderia ser a única explicação para a deficiência do aluno, passando-se a questionar a própria existência da escola e suas práticas educativas.

Adeptos dessa abordagem consideram a bagagem sociocultural dos alunos e de seus familiares um fator decisivo, tendo em vista que a maioria dos alunos que fracassam na escola é oriunda das camadas populares. Um argumento central na articulação dessa abordagem é que essas crianças apresentam uma linguagem deficitária, o que, em consequência, implicaria em déficit cognitivo. Segundo Soares (1987), *teorias do déficit cultural, linguístico e cognitivo ocultam a verdadeira causa da discriminação das crianças das camadas populares na escola* – a desigual distribuição de riqueza numa sociedade capitalista – e terminam por responsabilizar as crianças e suas famílias por suas dificuldades e isentar de responsabilidade a escola e a sociedade.

É interessante observer que apesar dos estudos virem mostrando que essa teoria não se sustenta, porque joga para as famílias e para as crianças a responsabilidade sobre seu fracasso na escola, ela ainda se encontra presente em nossas escolas, como afirma Sena (1999):

(...) apesar do número significativo de pesquisas comprovando o caráter ideológico do discurso que fundamenta essa abordagem, ainda hoje podemos constatar como seus pressupostos estão presentes e influenciam fortemente a opinião dos profissionais da educação sobre possíveis causas do fracasso escolar (p. 64).

O questionamento levantado sobre o papel da escola faz surgir uma terceira abordagem para explicar as desigualdades educacionais: a de que o problema estaria **centrado na escola**. Essa abordagem enfatiza as determinações intraescolares relacionadas às expectativas do professor, às práticas linguísticas, aos currículos, às ações pedagógicas, à organização dos tempos e espaços escolares, aos estilos pedagógicos do professor e da gestão do diretor.

Os estudos passam a se centrar nesses diferentes fatores escolares como intervenientes na produção do fracasso dos alunos. Eles apontam, por exemplo, a inadequação dos métodos pedagógicos, as dificuldades na relação professor-aluno, a precária formação do professor, a falta de infraestrutura das escolas da rede pública de ensino, como os elementos responsáveis pela produção do fracasso escola.

Estudos chamam a atenção para o fato de que a explicação do fracasso escolar vem “*deslocando a questão do aluno que não aprende para a escola que não ensina*” (SENA, 1999, p. 35). Seguidores dessa abordagem propõem modificações na estrutura e organização da escola, a fim de que essa instituição cumpra seu papel social.

A Nova Sociologia da Educação chama a atenção para que se analise o fracasso escolar não somente do ponto de vista externo à escola, mas das outras formas de desigualdades sociais que vão além da miséria e da pobreza e que a escola tem ajudado a perpetuar em seu interior. Essas incluem as diversidades decorrentes da faixa etária, da etnia e do gênero, que podem influenciar no processo de aprendizagem. Dentro dessa orientação, pode ser tomado o trabalho de Torres (2003, p. 58), que trata da inter-relação entre raça, classe social e gênero

na educação, do ponto de vista das políticas culturais. Segundo o autor,

Em debates sobre os problemas da produção cultural, tem se afirmado que as escolas não apenas produzem, distribuem e reproduzem conhecimentos, habilidades cognitivas e morais e modelos disciplinares. Fazendo isto, elas também constituem lugares para a formação de subjetividades, identidades e subculturas. Já que o conhecimento e poder moldam a forma e o conteúdo dos currículos através de interesses ideológicos formados em termos específicos de classe social, raça e gênero, a noção de escola como um campo de batalha é útil para começar a entender as implicações destas disputas teóricas para as escolas e para prática de educação não formal.

Em sua obra sobre a produção do fracasso escolar, Patto (1999) segue a mesma direção, chegando à conclusão geral de que esse fenômeno é construído no interior da própria escola, resultante de um sistema educacional que cria obstáculos à realização de seus próprios objetivos. Assim, as relações hierárquicas de poder, a segmentação e burocratização do trabalho pedagógico criariam as condições, no interior da instituição escolar, para que os professores aderissem a uma prática direcionada aos seus próprios interesses e isenta de compromisso social.

Refletindo sobre o resultado de um trabalho experimental, Carraher, Carraher e Schilemann (1995) também acabam por direcionar o foco da atribuição do fracasso escolar para a escola. Assim, para esses autores, o fracasso *escolar* seria o fracasso da *escola*. A estrutura e organização escolar predisporiam o aluno ao fracasso na medida em que não seriam valorizados os saberes informais que os alunos trazem para a escola e o tipo de raciocínio que utilizam para solucionar os problemas do cotidiano.

Perrenoud (1996), em sua obra *La construcción del éxito y del fracaso escolar*, considera o sucesso, o fracasso e as desigualdades entre os alunos como realidades construídas pelo sistema escolar. Esboça uma sociologia da avaliação escolar, dos procedimentos e normas, mediante os quais a escola elabora suas hierarquias de excelência e decidem o fracasso ou o sucesso escolar e as suas consequências.

Segundo esse autor, na busca de respostas sobre as possíveis causas da existência de bons e maus alunos, a sociologia da educação analisa os mecanismos que transformam as diferenças culturais em desigualdades escolares, que são reais

no que diz respeito ao conhecimento e ao saber fazer que se valoriza na escola, mas que não teriam a mesma importância simbólica, nem as mesmas consequências práticas, caso a avaliação escolar não as traduzisse em hierarquias explícitas.

Ele faz ainda uma analogia da construção do fracasso escolar com a construção da loucura e da delinquência juvenil e, apesar de relativizar o impacto do julgamento da excelência escolar em relação ao diagnóstico psiquiátrico ou ao processo penal, acredita que determinados tipos de adaptação escolar poderiam ocasionar problemas psiquiátricos ou penais. Em dimensões menos drásticas, acredita-se que o poder da escola também é realmente capaz de se impor aos alunos com o mesmo peso de um diagnóstico psiquiátrico ou de um veredicto, pois, por meio das hierarquias de excelência, tem força de lei.

Dani e Isaía (1997) refletem sobre uma concepção de fracasso escolar que não se relaciona somente à questão da repetência ou reprovação do aluno, mas à situação em que o aluno, no seu cotidiano escolar, não pensa a partir de suas próprias elaborações mentais e não se sente autorizado a expressar o seu próprio pensamento. Em termos pedagógicos, essa situação se reflete, por exemplo, nas dificuldades que o aluno apresenta para escrever com autonomia, levando-o a apenas registrar ou copiar o pensamento dos outros, principalmente o de seu professor.

Conforme pode ser verificado, as teorias educacionais vão se modificando na medida em que os estudos sobre o fracasso escolar vão se ampliando. Se na década de 40 os estudos apontavam que o mesmo era de ordem biológica e psicológica, ou seja, a criança já nascia predestinada ao fracasso, na atualidade, os estudos foram avançando e encontrando outros fatores como a família, a escola etc., porém, apesar de o fracasso vir sendo objeto de debates e estudos desde a década de 20, ou seja, quase 100 anos depois, as teorias educacionais do fracasso escolar ainda não foram suficientes para equacionar esse problema. Tal falta de elucidação teórica pode estar relacionada ao fato de os estudos procurarem compreender as causas do fracasso escolar a partir de um único aspecto do sujeito, ou seja, biológico e psicológico, ambiental e cultural, pedagógico etc., como se o fracasso escolar pudesse ter um único fator.

As políticas educacionais e sua relação com o fracasso escolar

Se por um lado, as teorias educacionais sobre o fracasso escolar ainda são divergentes e questionáveis, as políticas educacionais implantadas na educação brasileira ao longo dos anos têm sido ambíguas e insuficientes para superar o problema do fracasso escolar, contribuindo para que a educação seja ofertada de forma fragmentada e conteudista.

A história das políticas da educação brasileira tem demonstrado que as mudanças nas mesmas se relacionam com o processo econômico do país. Um exemplo disso pode ser percebido na total desvalorização da educação pública até o final da década de 20. Até esse período, a oferta escolar ao ensino elementar era precária e seus resultados vinham sendo questionados e discutidos pelos educadores brasileiros. A educação nunca foi prioridade ao longo da história educacional brasileira. Uma história de omissões, ainda, como afirma Cunha e Machado (s/d, p. 19).

Atrasos, desmandos e omissões tantas vezes denunciados por educadores de outras épocas, como Rui Barbosa, Manoel Bomfim, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Almeida Júnior e tantos outros que, em seu respectivo tempo de atuação profissional, denunciaram e tentaram, nas poucas oportunidades que tiveram, colocar a política educacional brasileira no circuito dos avanços que se processavam em outros países. Tentaram, não se omitiram, mas conseguiram muito pouco, devido à ausência de consciência crítica sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país.

As poucas escolas elementares existentes no país se destinavam aos filhos de trabalhadores rurais, tendo em vista que a maior parte da população estava concentrada na zona rural. A falta de investimentos na escola pública da zona rural e currículo deslocado da realidade dos alunos fazia com que a escola se tornasse desinteressante para essa população que a frequentava, visto que:

(...) se a população se concentrava na zona rural e as técnicas de cultivo não exigiam nenhuma preparação, nem mesmo a alfabetização, está claro que para essa população camponesa, a escola não tinha qualquer interesse. Enquanto as classes médias e operárias urbanas procuravam a escola, por-

que dela precisavam para, de um lado, ascender na escala social e, de outro, obter um mínimo de condições para consecução de emprego nas poucas fábricas, para a grande massa composta de populações trabalhadoras da zona rural, a escola não oferecia qualquer motivação (...) (ROMANELLI, 2002, p. 45).

Essa pouca importância dada à educação formal fez com que o país chegassem à década de 1920 com 65% de sua população com idade acima de quinze anos analfabeto (RIBEIRO, 2001, p. 82). A pouca escolarização da população se justifica pela própria formação da sociedade, uma vez que esta era composta em sua grande maioria por camponeses, para os quais os conhecimentos ensinados nos currículos da escola rural em pouco mudavam sua condição econômica e social. Outro fator que contribuía para esse resultado era a falta de organização estrutural do ensino, uma vez que o Brasil não possuía sequer um órgão central para pensar, traçar e acompanhar uma política educacional para o país, conforme aponta Freitag (1981, p. 46):

Podemos dizer que nesse período uma política educacional estatal é quase inexistente. Basta ressaltar que o primeiro Ministério de Educação é criado pelo Governo de Getúlio Vargas, em 1930. Isso não quer dizer, porém, que o sistema educacional correspondente aos diferentes momentos desse período fosse totalmente inoperante (...).

Desse modo, a educação formal só passa a ganhar alguma importância na esfera governamental após a crise econômica que abalou o mundo no final da década de 1920 e foi fortemente sentida no Brasil, desembocando em uma crise cafeeira, cujo ápice aconteceu em 1929. Com a crise na economia, o país foi obrigado a deslocar seu capital de investimentos para outros setores produtivos como, por exemplo, a indústria, que ainda era muito incipiente no país.

Com essa mudança na economia, novas exigências sociais e econômicas impulsionaram mudanças nos rumos da educação. A escola, que até então não parecia atrativa para a classe popular, em função de os conhecimentos nela oferecidos não terem utilidade para o tipo de atividade que os lavradores desempenhavam no campo, passou a fazer falta, já que muitos deles migraram

para a zona urbana em busca de emprego nas fábricas e indústrias. Deparamaram-se com exigências de conhecimentos elementares que a escola poderia oferecer e comprovar através de certificação; ou seja, a educação passava a ter um valor social importante. O processo migratório ajudou muito para a formação de uma nova consciência em relação ao papel da escola e sua contribuição na formação humana e profissional do aluno e do trabalhador brasileiro.

Do ponto de vista econômico, o país não dispunha de mão de obra qualificada para atender a essa nova fase da economia. Nesse momento, os efeitos da falta de investimento na educação passaram a ser sentidos, uma vez que a qualificação da mão de obra para essa nova atividade econômica se fazia necessária. Com isso, passou-se a questionar onde buscar essa qualificação. Foi então que a escola passou a assumir a função de formar profissionais para atender às necessidades da indústria e do capitalismo vigente. Sobre esse ponto, Romanelli (2002, p. 55) se posiciona da seguinte forma:

(...) a escola não foi chamada a exercer qualquer papel importante na formação de quadros e qualificação de recursos humanos, permanecendo como agente de educação para o ócio ou de preparação para as carreiras liberais. As relações entre o modelo econômico e o modelo educativo, nessa fase, não podiam ser medidas em termos de defasagem, porque a educação escolar carecia de função importante a desempenhar junto à economia.

A análise demonstra que a educação formal, a partir desse contexto, passava a despertar o interesse de determinados segmentos sociais, principalmente da elite industrial, fazendo com que as mudanças nas políticas educacionais se articulassem com as necessidades de desenvolvimento do país, na formação de mão de obra qualificada.

Com a educação escolar controlada pela elite dominante da época, esta representada pelo Estado, o ensino voltado para as classes populares tornou-se cada vez mais precário, uma vez que a sua oferta caracterizava a dualidade da sociedade brasileira. Isso fez com que os movimentos sociais organizados, os educadores e demais segmentos da sociedade que ansiavam por uma educação pública, democrática e de qualidade passassem a demonstrar insatisfação com as políticas educacionais.

Um exemplo desse quadro de insatisfação foi expresso no Manifesto dos Pioneiros da Educação (MPE), lançado por um grupo de educadores brasileiros na década de 30, em que se manifestavam favoráveis a uma escola nova que estivesse a “serviço da paz e da democracia”, baseada numa pedagogia que levasse em conta o desenvolvimento infantil e a participação do aluno nesse processo. O documento tinha como finalidade, entre outras coisas, chamar a atenção e estimular o debate sobre a situação da educação pública naquele momento. Para Xavier (2004 p. 29), o objetivo intrínseco do manifesto era denunciar o fracasso escolar, gerar repercussão e causar impacto. Ao fazer isso, estimulou o debate educacional, fundamentando certas correntes de opinião e neutralizando outras. Assim, “neste sentido, o Manifesto teria introduzido um novo temário ao debate educacional tomando por base a defesa da escola pública, obrigatória, gratuita e leiga, e da co-educação”.

O lançamento desse documento não foi um fato isolado. Muitos dos signatários já vinham realizando reformas educacionais em seus Estados, desde meados da década de 1920, com o duplo objetivo de melhorar o ensino em seu espaço local e de pressionar o governo federal a realizar uma reforma geral na educação pública. Werebe (1994, p. 48) destaca alguns dos responsáveis por essas reformas:

Sampaio Dória, em São Paulo (1920), Lourenço Filho, no Ceará (1923), Anísio Teixeira, na Bahia (1925), Carneiro Leão, em Pernambuco (1926), Francisco Campos e Mário Casassata, em Minas Gerais (1927), Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (1928). Todas estas reformas procuravam combater o caráter tradicional do ensino, denunciavam suas deficiências qualitativas e propugnavam pela sua modernização.

Esses movimentos contribuíram para que o Manifesto apresentasse diretrizes que acabaram por subsidiar a elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) na década de 30. Além disso, o Manifesto focalizou problemas críticos da educação para os quais as políticas educacionais precisavam ser direcionadas.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova pode não ter-se constituído em um divisor de águas para as reformas educacionais no país, mas serviu de referência para um outro elemento importante nos rumos da política educacional

do país, a Constituição Federal de 1934, a qual dedicou pela primeira vez um capítulo específico para tratar da educação; “apesar de trazer pontos contraditórios ao atender reivindicações, principalmente de reformadores e católicos, dá bastante ênfase à educação” (RIBEIRO, 2001, p. 116).

Werebe (1994, p. 53-54) aponta alguns aspectos importantes contidos na Constituição, destacando principalmente a fixação de valores a serem investidos pelos entes federados na educação:

A Constituição de 1934 refletiu em parte, algumas reivindicações educacionais dos anos 20 e início da década de 1930. A carta de 34 procurou assegurar o estabelecimento de um plano nacional de educação: as diretrizes ficaram a cargo do governo federal, cabendo aos estados a organização e manutenção de seus sistemas de ensino. Fixou também os recursos mí nimos que a União deveria consagrar ao ensino (10% de seus impostos), bem como os Estados e os municípios (20% de seus impostos). No tocante às lutas entre conservadores e renovadores, encontrou uma solução de compromisso, mantendo de um lado a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário e, de outro, restabelecendo o ensino religioso nas escolas públicas de frequência facultativa (...).

É interessante observar que a educação formal sofreu os impactos de um contexto em permanente mudança, como as reformas implementadas pelos signatários em seus respectivos Estados. Contudo, com o advento do Estado Novo, em 1937, e a presença no Ministério da Educação (MEC) de um grupo conservador com forte influência da Igreja, as políticas públicas elaboradas e implementadas nesse período aprofundaram o processo de exclusão social e educacional, uma vez que não conseguiam democratizar o acesso das crianças à escola, nem ofertar um ensino de qualidade e muito menos romper com o histórico fracasso escolar.

Após a aprovação da Constituição, alterações nas legislações de ensino foram efetuadas. A esperança de mudanças na educação era grande, uma vez que a nova legislação apontava caminhos para problemas críticos como as demandas das classes populares. Entretanto, a Constituição de 1934 teve vida curta, e foi substituída pela de 1937, no início do Estado Novo, considerado de cunho ditatorial.

A literatura aponta que na Constituição de 1937, o ensino primário sofreu

um forte golpe, pois a orientação política educacional se detinha basicamente à preparação de um maior contingente de mão de obra que atendesse às demandas de atividades suscitadas pelas necessidades do novo mercado econômico. Esse era “um sistema de ensino bifurcado, com um ensino secundário público destinado às “elites condutoras”, e um ensino profissionalizante para as classes populares” (GHIRALDELLI, 2000, p. 84), o qual, aliás, foi considerado o dever primeiro do Estado.

Enquanto o ensino profissionalizante recebeu toda a atenção no texto constitucional, o Estado passava a ter uma ação supletiva nos demais níveis e modalidades de ensino, ou seja, a legislação abria espaço para a participação da iniciativa privada na educação (art. 128) e continuava a omissão do Estado ao indicar que “à infância e à juventude, a que faltarem recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação” (BRASIL, 1937, art. 28).

No contexto político, o Estado Novo fez com que a discussão sobre a educação, profundamente rica no período anterior, entrasse numa espécie de “hibernação”. Assim, as conquistas do movimento que influenciou a Constituição de 1934 foram enfraquecidas no texto constitucional de 1937. O ideal democrático de igualdade foi ignorado e a nova Constituição marcava uma distinção entre o trabalho intelectual, para as classes mais favorecidas, e o trabalho manual, para as classes mais desfavorecidas.

Nesse período, verifica-se que maior parte da Constituição foi absorvida pela legislação de ensino, e a ênfase passava a ser dada ao ensino profissionalizante. A partir dessa exigência na legislação, foram criadas as “escolas profissionais e técnicas em vários pontos do país, dentre eles o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), as quais não foram suficientes para formar trabalhadores qualificados reclamados pela indústria e pelo comércio” (WEREBE, 1994, p. 59), mas foi um importante reforço para a formação profissional.

Enquanto a política educacional focava a formação de mão de obra qualificada para o comércio e a indústria, a maioria dos professores que atuava no ensino primário e secundário continuava a ser composta de leigos, por falta de uma política educacional voltada para sua formação, como demonstra Werebe (1994, p. 60) em estudos por ela realizados:

Quanto aos professores secundários, até a criação da primeira Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (na Universidade de São Paulo), não havia nenhuma formação especializada para eles: ou vinham de outras profissões ou eram autodidatas. Em 1937 formaram-se os primeiros licenciados para o magistério secundário do Brasil.

Essa situação não se constituía em uma das preocupações do governo porque as atenções estavam voltadas basicamente para a criação de cursos profissionalizantes, tanto na esfera pública quanto na privada. Nesse aspecto, pode-se destacar que as reformas educacionais empreendidas pelo Ministro Gustavo Capanema visavam atender à demanda do momento que era a de organizar o ensino secundário, industrial, agronômico e comercial. Dessa forma, o Brasil dava início efetivamente à organização curricular e aos graus do ensino. Porém, há de se considerar que as reformas empreendidas pelo Ministro Gustavo Capanema não foram suficientes para que mudanças significativas fossem introduzidas. Freitag (1981, p. 52), analisando a política educacional do período, afirma que:

A política educacional do Estado Novo não se limitou à simples legislação e sua implantação. Essa política visa, acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas. Outrora totalmente excluídas do acesso ao sistema educacional, agora se lhes abre generosamente uma chance. São criadas as escolas técnicas profissionalizantes (“para as classes menos favorecidas”). A verdadeira razão dessa abertura se encontra, porém, nas mutações ocorridas na infraestrutura econômica, com a diversificação da produção. Especialmente o trabalho nos vários ramos da indústria exige maior qualificação e diversificação da força de trabalho, e portanto, um maior treinamento do que na produção açucareira e café. O Estado, procurando ir ao encontro dos interesses e das necessidades das empresas privadas, se propõe a assumir o treinamento da força de trabalho de que elas necessitavam. Essa medida política é tomada no interesse do desenvolvimento das forças produtivas (veja-se o pronunciamento do então Ministro Capanema de querer “criar um exército de trabalho para o bem da nação”), mas beneficiando diretamente os diferentes setores privados da indústria.

Como se verifica, esse período não trouxe avanços significativos ao ensino primário, o qual continuou sem receber quase nenhuma atenção governamental, permanecendo a mesma política de expansão quantitativa sem qualidade, o que reforça a tese da exclusão social e educacional e consequentemente o ensino

ofertado na escola continuava centrado no conteúdo, sem qualquer preocupação com a formação integral do aluno. Porém, deve-se considerar que em relação ao ensino secundário e profissionalizante, esse período foi extremamente vantajoso, porque o ensino passou por um processo de organização e definição do seu verdadeiro papel na formação humana e profissional.

A partir da década de 1940, a economia vive momento de efervescência com o processo de aceleração e diversificação do modelo de substituição de importação. Junto a esse processo de aceleração, o capital estrangeiro amplia sua presença no país, enquanto no campo político vive-se sob a égide de um governo populista, como mostra Freitag (1981, p. 55):

(...) Ao nível político, sua expressão mais perfeita é o Estado populista-desenvolvimentista, que representa uma aliança mais ou menos instável entre um empresariado nacional, desejoso de aprofundar o processo de industrialização capitalista, sob o amparo de barreiras protecionistas, e setores populares cujas aspirações de participação econômica (maior acesso de bens e consumo) e política (maior acesso aos mecanismos de decisão) são manipuladas tacitamente pelos primeiros, a fim de granjear seu apoio contra as antigas oligarquias (...).

Diante dessa conjuntura econômica, política e social, o que se tem em termos educacionais é a continuação da política que já vinha sendo realizada nas décadas anteriores, ou seja, investimento na profissionalização da mão de obra e expansão quantitativa da matrícula escolar no ensino primário. Nem mesmo a aprovação da Constituição Federal de 1946, considerada de cunho liberal e democrático, veio mudar essa situação, ainda que resgatasse pontos importantes da Constituição de 1934 banidos do texto de 1937, tais como a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário, e desse competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A Constituição de 1946 fez voltar o preceito de que *a educação é direito de todos*, inspirada nos princípios proclamados no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, embora assegurasse a obrigatoriedade apenas ao ensino primário, pois registrava que, quanto ao “ensino oficial ulterior ao primário sé-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, 1946, art. 168, § 2º). Outros pontos importantes que ajudariam a diminuir a desigualdade social

e educacional merecem destaque, como a manutenção da obrigatoriedade das empresas com mais de 100 trabalhadores de instituírem escolas para os filhos destes; o estabelecimento de um percentual a ser aplicado em educação de no mínimo 10% para a União, e 20% para estados e municípios.

Outro fato marcante na Constituição Federal de 1946 foi a prerrogativa da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), encaminhada ao Congresso Nacional em 1948. A elaboração da LDB, que contou com a colaboração de Lourenço Filho, Almeida Junior, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e outros signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, se tornou o principal ponto das lutas educacionais nesse período, conforme assinala Freitag (1981, p. 56):

A política educacional que caracteriza esse período reflete bem a ambivalência dos grupos do poder. Essa política se reduz praticamente à luta em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e à Campanha da Escola Pública.

Ao analisar os efeitos educacionais sob a égide dessa Constituição, Werebe (1994, p. 63-64) registra seus reduzidos avanços quantitativos:

Os progressos no ensino não foram porém extraordinários. Se em 1940 havia no país 56% de analfabetos, essa porcentagem passou para 50% em 1950 e baixou de 10% em 1960 (39,4%). Mas em números absolutos houve um aumento do número de analfabetos de 1950 para 1960 (+ 543 271), o que significa um atendimento escolar deficiente da população (...). A matrícula no ensino primário passou de 3.238.940 em 1945 a 4.545.630 em 1955, havendo uma participação maior de professores leigos (de 31 892 em 1945 para 65 154 dez anos depois). A seletividade se manteve, pois apenas 14,8% dos alunos matriculados na primeira série em 1945 chegaram à quarta série, elevando-se a porcentagem a 16,5% em 1955.

Os dados apresentados por Werebe (1994) indicam que até esse período a preocupação com a educação primária continuava centrada na expansão quantitativa do ensino que, mesmo assim, continuava a ser insuficiente para atender toda a demanda. A política expansionista era a prioridade governamental em detrimento da qualidade do ensino.

Se de um lado havia preocupação em elevar o atendimento escolar, por outro, o fracasso escolar continuava acentuado por causa da evasão, da reprovação e da presença de professores leigos. Aumentavam, assim, as desigualdades sociais e educacionais marcantes nos sistemas de ensino.

Verifica-se, no estudo realizado, que nem mesmo a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, trouxe mudanças significativas nos rumos da política educacional. Apesar do seu caráter elitista e contraditório, essa legislação abria as portas para a construção de um processo democrático na Educação, porque incorporava em seu conteúdo algumas reivindicações contidas no documento dos Pioneiros da Educação Nova e era considerado por educadores, como Anísio Teixeira, como um passo importante para a modernização educacional do Estado brasileiro.

Anísio Teixeira, enquanto membro do Conselho Federal de Educação (CFE), em 1962, embasado na LDB chegou a coordenar a elaboração de um Plano Nacional de Educação, o qual contou com a contribuição de outros educadores renomados como Lourenço Filho, Almeida Júnior, Newton Sucupira, Valmir Chagas entre outros (CUNHA; MACHADO, s/d.). Infelizmente, a LDB e o Plano Nacional de Educação, coordenado por Anísio, não tiveram tempo de ser implementados devidamente, em função do golpe militar de 1964, o que acabou por abortar conquistas significativas para a educação contidas nesses importantes documentos educacionais.

Com o golpe militar de 1964, novos contornos para a educação foram dados para atender ao novo regime que se implantava no país. Uma nova Constituição Federal foi elaborada em 1967, e mesmo introduzindo artigos de controle à sociedade brasileira, manteve algumas determinações anteriores, e assim declarou a igualdade de todos perante a lei, condenou o preconceito de raça, entre outros.

No que concerne à educação, essa nova carta determinou, no artigo 168, parágrafo 3º, ser o ensino primário obrigatório para todos, dos 7 aos 14 anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Estabeleceu, ainda, no parágrafo 3, item III, desse mesmo artigo, que “o ensino oficial ulterior ao primário será igualmente gratuito para quantos demonstrarem efetivo aproveitamento, provar falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, 1967). Como o período que se sucedeu a esta carta foi de um flagrante sucateamento da educação escolar pública brasileira,

restringiu-se o direito à educação pública e gratuita e assegurou-se a permanência e aumento da iniciativa privada na educação. A junção do antigo primário com o ginásio ocasionou sérios problemas, porque o ensino primário ficava sempre relegado a segundo plano nas escolas, o que permanece até os dias atuais.

Com a nova Constituição aprovada, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional passou por reformulações substanciais, tendo o ensino primário sido alterado pela Reforma de Ensino de 1º e 2º Graus aprovada em 1971, Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1984). Com a Reforma, alterações significativas foram realizadas no ensino, tais como o estabelecimento da extensão da obrigatoriedade do ensino elementar, que previu um primeiro grau de ensino com oito séries escolares; e a profissionalização do ensino de segundo grau. A intenção do governo era atender à necessidade de ampliação de escolaridade em determinadas regiões do país, conferindo terminalidade ao ensino médio, e conter a procura por estudos de nível superior (CUNHA, 2001).

No que concerne ao ensino de primeiro grau (antigo primário), estudos comparativos realizados por Romanelli (2002, p. 76) revelam que, de 1932 a 1970, houve um aumento considerável no número de matrículas no ensino primário, principalmente na década de 1970, conforme tabela 1.

Tabela 1

Evolução da matrícula na escola primária, por zona no Brasil, entre 1932 e 1970

Anos	Zona Rural	Zona Urbana	Total	Índices
1932	961.797	1.109.640	2.071.437	67
1940	1.185.770	1.882.445	3.068.215	100
1950	1.876.057	2.488.795	4.364.852	142
1960	2.962.707	4.495.295	7.458.002	243
1970	4.749.609	8.062.420	12.812.029,	417

Fonte dos dados brutos: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 101, p. 119. Sinopse Estatística do Brasil, 1971. Estatística da Educação Nacional, 1960/1971 (BRASIL/MEC, 1971).

Esse crescimento no número de matrículas apresentado por Ribeiro, principalmente na zona urbana, pode ser entendido como resultado da política de ampliação da matrícula, da obrigatoriedade do ensino para crianças de

7 a 14 anos contidos na Constituição e do êxodo rural que havia aumentado significativamente nesse período. Embora tenha ampliado de forma expressiva a matrícula, estudos realizados por Romanelli (2002, p. 84) apontam que 31% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos ainda se encontravam fora da escola, dos quais 80% eram de crianças residentes na área rural, conforme pode ser constatado na tabela 2.

Tabela 2

População de 7 a 14 anos com respectivas taxas de escolarização, por zona, em 1970

Zonas	População total	Frequentando escola	Não frequentando escola	Taxa de escolarização
Rural	9.268.800	4.341.744	4.927.056	46,84
Urbana	10.057.300	8.848.571	1.208.729	87,98
Total	19.326.100	13.190.315	6.135.785	68,25

Fonte dos dados brutos: Estatística de Educação Nacional, 1960-1971 (BRASIL/MEC, 1971).

Os dados indicam que apesar da aprovação, em 1966, do Salário Educação de apoio ao desenvolvimento do ensino primário e das reformas educacionais desenvolvidas pelo governo dos militares, chegamos até a década de 1970 com o ensino primário expandido, em função da ampliação da rede de ensino, porém, com o fracasso escolar bastante acentuado.

Verifica-se ainda que, embora a Lei nº 5.692/71 tenha introduzido diversas mudanças na educação, o ensino em termos de qualidade continuou fora do alcance da política educacional, já que esta se centrava especialmente no controle do ensino, como forma de garantir o desenvolvimento econômico em detrimento do social. A esse respeito, de acordo com Freitag (1981, p. 77).

A política educacional, ela mesma expressão da “reordenação das formas de controle social e político”, usará o sistema educacional reestruturado para assegurar este controle. A educação estará novamente a serviço dos interesses econômicos que fizeram necessária a sua reformulação. Essa afirmação encontra seu fundamento nos pronunciamentos oficiais, nos planos e leis educacionais e na própria atuação do novo governo militar.

Desse modo, as mudanças nas políticas educacionais evidenciam cada vez mais a preocupação governamental de atrelar a educação aos interesses econômicos, aumentando número de vagas e cursos profissionalizantes, enquanto a preocupação em ofertar na escola pública uma educação integral ficou ausente ou apenas subentendidas das legislações e nas políticas educacionais implementadas.

A partir dos anos de 1970, sobretudo, com o declínio das ideias Keynes e ascensão das de Hayek, o neoliberalismo começou a predominar e o capital estrangeiro, que já havia se ampliado na economia nos anos de 1960, intensificou sua influência e passou a ser sentido na educação através do Banco Mundial. Foram registrados em escala crescente os seguintes percentuais de financiamento na educação básica: 1,6% (1966-1975), 1,6% (196-1983); 2% (19687-1990) e 29% (1991-1994) (ARAÚJO, 1991, p. 55; TOMASSI; WARDE; HADDAD, 1996, p. 32). Esses percentuais revelam que a centralidade conferida à educação básica pública pelo Banco Mundial não se justifica pelo montante financeiro, mas pela capacidade de intervenção política e ideológica na formulação e monitoramento de reformas educacionais para os Estados da América Latina (LEHER, 1998), especialmente para o Brasil.

Assim, enquanto as diretrizes educacionais influenciadas pelo ideário pedagógico do Banco Mundial vão cada vez mais atrelando a educação à economia, o fracasso escolar, por meio da repetência e evasão no ensino de 1º grau, continua a ser significativo nas séries finais, conforme se constata na tabela 3.

Tabela 3

Taxa de repetência no ensino de 1º grau, no período de 1981-1990

	Série 1	Série 2	Série 3	Série 4	Série 5	Série 6	Série 7	Série 8
1981	57.1	28.2	22.3	18.5	34.5	29.9	27.1	20.5
1982	59.4	30.3	23.8	20.3	36.5	31.8	28.8	22.8
1983	57.8	31.0	24.7	21.2	37.5	32.5	29.6	23.3
1984	55.5	31.9	24.7	21.8	39.1	33.5	29.6	22.4
1985	51.2	33.8	25.1	22.6	39.8	33.1	28.5	21.4
1986	50.8	36.2	26.7	23.4	40.5	34.4	30.3	22.7
1987	49.3	36.4	26.8	23.1	40.4	33.8	29.8	22.6
1988	50.5	36.2	27.4	24.1	40.7	33.2	28.9	22.1
1989	47.9	34.6	26.6	23.3	40.9	33.6	29.1	22.4
1990	44.7	33.7	26.0	23.3	41.3	34.1	29.8	23.3

Fonte: Klein e Ribeiro (1995, p. 58-59).

Os dados indicam ainda que, mesmo após o fim do regime militar em 1985, o fracasso escolar no ensino de primeiro grau continuou acentuado e a pressão interna (movimentos sociais organizados) e externa (Bird, Unesco e Banco Mundial) em torno da melhoria do ensino público se tornou mais forte após a abertura política. Porém, observa-se na literatura que, no decorrer de toda a década de 80, não houve alteração qualitativa na política educacional, conforme assinala Werebe (1994, p. 80):

No campo do ensino, houve progresso do ponto de vista quantitativo, com a expansão de rede de escolas dos três graus. Mesmo assim, não se conseguiu atender a todas as crianças em idade escolar e, o mais grave, continuou a exclusão da maioria dos que ingressavam no ensino primário, após um, dois ou três anos de escolaridade.

A mudança de foco na política educacional passa a acontecer após a aprovação da Constituição Federal de 1988, em virtude de ela priorizar a educação um direito social (BRASIL, 1988, art. 6º). Segundo Muranaka e Minto (1995, p. 66), desde a Constituição Federal de 1934, a “educação não é definida tão claramente como competência do Estado”. Ela traz em seu texto anseios sociais reivindicados e outros já conquistados na prática, dentre os quais está a reafirmação da garantia do ensino público em estabelecimentos oficiais, quando determina que “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988, Art. 206, inciso IV). O desaparecimento da ressalva de ensino após o primeiro grau aos que comprovassem estado de pobreza, ampliou a obrigatoriedade, que era restrita dos 7 aos 14 anos, atendendo também os que não tiveram acesso na idade própria, amparando-os inclusive para acionar o poder público quanto ao cumprimento de seu direito. Outros avanços conquistados foram importantes na Constituição, dentre os quais se destacam: a progressão extensiva da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino médio; inclusão da creche na área da educação; a vinculação dos percentuais de recursos para a educação à “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência”, cabendo à União aplicar pelo menos 25% desses recursos na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 212).

No que concerne à garantia da educação integral, a Constituição, apesar

de não explicitar claramente esse direito, é possível ser percebido em três artigos. No artigo 205 a educação é apresentada como um direito humano promovido e incentivado pela sociedade. No artigo 206 é citada a gestão democrática do ensino público, o que também dialoga diretamente com a educação integral, que preconiza a intersetorialidade como eixo fundamental das ações educativas. O artigo 227 é o que mais responde ao conceito de educação integral, pois afirma que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, entre outros, o direito à educação.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (BRASIL, Redação da Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Tais garantias asseguradas nessa Constituição consubstanciaram a mudança de foco nas políticas educacionais efetivadas a partir da década de 1990, as quais passam a incluir em seus textos a qualidade do ensino e a oferta de educação integral em escola de tempo integral como prioridade.

A prioridade à qualidade do ensino foi sendo introduzida nas políticas educacionais implementadas nessa década, a partir das novas legislações de ensino, que foram aprovadas, principalmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96. Essa legislação, que se encontra em vigor até os dias atuais, por um esforço do Senador Darcy Ribeiro, deu grande destaque à escola de tempo integral. No momento de aprovação da legislação esse foi um dos dispositivos que o senador Darcy Ribeiro não aceitava negociar, o que se devia a sua crença na escola pública, aberta a todos, em tempo integral, para que as crianças fossem introduzidas à socialização, tratamento humano e seu preparo para a vida em sociedade.

O texto aprovado consolida e amplia o dever do Poder Público para com a educação em todos os seus níveis e modalidades e, em particular, com o ensino fundamental. Assim, o ensino fundamental é parte integrante da educação básica e deve assegurar a todos “a formação comum indispensável para o exercício

da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996, art. 22).

A legislação do ensino, respeitando o que determina a Constituição Federal, reafirmou a garantia de educação integral nos artigos 34 e 87. O artigo 2º afirma que a educação tem como finalidade o pleno desenvolvimento do educando e prepará-lo para exercitar sua cidadania, o que também prevê uma educação que dialogue com os diversos setores da sociedade. Já os artigos 34 e 86 trazem como agenda que o ensino fundamental seja oferecido em tempo integral de forma progressiva.

Para que esses dois dispositivos da legislação fossem implementados, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**Fundef**),⁸¹ que foi instituído através da Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1996).

Aprovado em 2001, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) desde a redemocratização do Brasil vigorou até 2010 e, dentre suas metas, propunha a meta II (sobre a Educação Fundamental) que previa um modelo de educação em turno integral para a modalidade de ensino (BRASIL, 2001). O intuito era universalizar o ensino e diminuir as taxas de retenção. As escolas de tempo integral do PNE I (2001-2010) deveriam ser destinadas especialmente às crianças de família com baixa renda. O PNE previa também a ampliação da jornada escolar para sete horas diárias, para tanto, contava com recursos financeiros do Fundef.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, aprovado em 2007, foi outro documento elaborado que veio assegurar o desenvolvimento da educação integral.

⁸¹ A implementação do Fundef era uma estratégia governamental para promover a justiça social, uma política nacional de equidade, a descentralização e a melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério – o Fundef, com duração de dez anos (1997-2006), teve seus recursos automaticamente distribuídos no âmbito de um mesmo estado, em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental regular público. De acordo com a legislação, a União deveria complementar os recursos dos estados sempre que não atingissem a um valor mínimo por aluno ao ano definido para o âmbito nacional. Outro dado interessante é o fato da definição de que o Fundef deveria destinar, no mínimo, 60% dos seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação fundamental (MENEZES; COELHO, 2007).

O referido documento tem como objetivo melhorar todas as etapas da educação básica no Brasil. Dentre as ações de melhoria inclusas no PDE, destaca-se o Programa Mais Educação, que prevê a ampliação da educação em tempo integral no país, atuando como um indutor de um programa de educação integral para todas as escolas brasileiras.

Dessa forma, constata-se que as legislações, a partir da década de 90, se preocuparam com a inclusão dos segmentos até então marginalizados excluídos da escola, algumas de forma direta outras indiretamente, permite vislumbrar um novo cenário educacional, apesar de alguns autores, por exemplo, Oliveira (2002), consideram que essas políticas estão sendo impulsionadas de “forma ambígua”, pois são modificações que visam uma perspectiva de democratização da escola, mas que por trás têm embutida, também, uma economia de recursos. Isso pode ocasionar que, em breve, todos tenham oito anos de escolarização, mas não o acesso aos mesmos níveis de conhecimento.

Embora se verifique que as políticas inclusivas estão voltadas para a superação do fracasso escolar, para uma análise mais elucidativa acerca das formas de organização escolar, não se pode afastar o problema da repetência, do abandono e/ou evasão, pois são os principais fatores do fracasso escolar, resultante do fracasso social, como afirma Arroyo (2000, p. 34):

O fracasso escolar é uma expressão do fracasso social, dos complexos processos de reprodução da lógica e da política de exclusão que perpassa todas as instituições sociais e políticas. O estado, os clubes, os hospitais, as fábricas, as igrejas, as escolas.

Alguns indicadores educacionais, como taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade/série, têm apontado que o principal problema de fluxo de alunos, nos sistemas, ainda é a reprovação escolar. Estudos realizados por Ribeiro no início da década de 1990 revelam essa realidade, quando afirma que:

É difícil precisar como se instalou no Brasil uma situação como esta. Mas, análises semelhantes realizadas na década de 40, utilizando dados do início do decênio (7), já mostraram que, apesar do acesso à educação básica ser de apenas 65% de uma geração, a repetência na 1^a série do antigo curso primário era da ordem de 60%. Parece que nos últimos cinquenta anos con-

seguimos, em termos de eficiência no sistema de ensino básico, aumentar a cobertura sobre a população de 65% para os atuais 93%, reduzindo a taxa de repetência na 1^a série em apenas 6%. (1991, p. 16).

No início do século XX, os estudos realizados Sistema de Avaliação da Educação Básica (BRASIL/SAEB, 2003), continuam a apontar essa mesma realidade. Revelam que o número de crianças que conseguiam concluir a 4^a série era bastante inferior ao número de crianças que ingressavam na primeira série, e mesmo essas que conseguissem chegar ao final da primeira etapa do ensino fundamental (4^a série), o faziam após sucessivas reprovações, conforme pode ser constatado na tabela 4.

Tabela 4

Percentual de alunos com experiência prévia de reprovação na 4^a série do ensino fundamental por regiões.

Região Demográfica	Reprovados	Não
Norte	43,8	56,2
Nordeste	46,8	53,2
Sudeste	22,22	77,8
Sul	27,1	72,9
Centro-Oeste	34,1	65,9

Fonte: MEC/INEP/SAEB, 2003.

De acordo com os estudos realizados sobre o fracasso escolar, percebe-se que uma das explicações para a forte permanência da reprovação escolar nos dias atuais se deve ao fato de as políticas educacionais de 1930 a 1980 terem se detido especialmente na ampliação do número de vagas. Essa ênfase no quantitativo em detrimento ao qualitativo contribuiu para a ampliação do fracasso escolar na rede de ensino até a década de 1990. A partir da década de 90, com a prioridade dada efetivamente nas legislações de ensino à qualidade do ensino, já é possível perceber, ainda que pequena, se considerado o seu alcance, a queda nos índices de evasão e reprovação escolar, conforme constatado nos estudos realizados por Araújo e Luzio (2005):

Em 1990, constatava-se que mais de 50% dos alunos repetiam a primeira série do ensino fundamental. Os números da educação no Brasil de 2003, recentemente divulgados, revelam que as taxas decaíram. A proporção nacional, na primeira série do ensino fundamental é de 30,1%, e, na segunda série, de 19,8%. São ainda elevadas, constituindo-se um sério problema para a educação.

Porém, há indicativos nas análises de dados quantitativos/qualitativos, referentes à historicidade do processo educacional brasileiro, de que, além do foco da política educacional, outras razões estão sendo atribuídas ao fracasso escolar. Essas razões estão condicionadas aos próprios alunos, a suas famílias, aos aspectos políticos, sociais e econômicos; à falta de investimento e incentivo do Estado às políticas sociais; às dificuldades de gerenciamento nos âmbitos federal, estadual e local dos sistemas educacionais (ZAGURI, 2006).

Há de se considerar que, a partir de 1990, se verifica um esforço para trazer para o debate questões relacionadas à necessidade de mudanças nas formas de atendimento educacionais nas escolas públicas brasileiras. Nesta perspectiva, os estudos se centralizam nas políticas eficazes de atendimento as mesmas, colocando em pauta os aspectos do contexto econômico, político, social e a diversidade econômica, política e cultural presente nos diferentes segmentos da sociedade. Dessa forma, há uma forte reivindicação da sociedade para que as políticas educacionais respeitem essas diversidades, na perspectiva de que a educação oferecida na escola pública seja capaz dar uma formação integral aos alunos. Sendo assim, a qualidade do ensino se apresenta com a mesma importância da democratização das oportunidades de acesso à escola.

Considerações Finais

As teorias educacionais não têm conseguido dar conta de explicar na sua complexidade o fracasso escolar. As políticas públicas educacionais implementadas até o momento também têm sido insuficientes para equacionar o problema; apesar dos esforços realizados pelos governantes, ainda podemos perceber sua presença na rede de ensino, embora se verifique que esse resultado venha diminuindo gradativamente.

Se ao longo da história da educação brasileira o fracasso escolar encontrou respaldo nas políticas educacionais desenvolvidas até o início da década de 1990, em função da omissão das legislações de ensino acerca do problema, a partir desse período, vamos ter as legislações assegurando o desenvolvimento de políticas educacionais que assegurem a inclusão ao invés da exclusão escolar.

Os estudos indicam que todo o empenho de implementação de políticas educacionais, a partir da década de 90, voltou-se para elaborar propostas, tendo como eixo o sistema escolar e unidades escolares. Acreditava-se que, através da reestruturação e mudanças na gestão escolar, na elaboração do projeto político-pedagógico e nas formas de participação de alunos, pais, professores e outros segmentos da comunidade escolar, seriam minimizados os problemas da repetência, evasão e distorção série/idade, que continuam como desafios atuais.

A superação do fracasso escolar tem como uma de suas fortes aliadas a educação integral em escola de tempo integral, a qual já está assegurada em lei. Até o momento, o que se tem verificado a partir da década de 90 em relação à implementação da educação integral no Brasil, são ações pontuais em alguns estados brasileiros. A política nacional de maior visibilidade de educação em tempo integral tem sido realizada através do Programa Mais Educação, implantado a partir de 2007 em todo território nacional.

O combate ao fracasso escolar, através do Programa Mais Educação, é uma alternativa, porém seu alcance ainda é limitado e em alguns casos não pode nem ser considerado educação integral porque as atividades por ele desenvolvidas se encontram desconexas do currículo da escola básica.

Dessa forma, entende-se que não se pode vislumbrar educação integral, na escola de tempo integral, na perspectiva almejada por Anísio Teixeira e os Pioneiros da Escola Nova, numa escola cujo fracasso escolar se perpetua. A educação integral necessita efetivamente sair do papel e vir se concretizar na prática, através dos currículos escolares, da formação integral do professor, da gestão democrática na escola, da autonomia escolar, do financiamento da educação, entre outros aspectos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. B. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID:** cooperação e confronto. Brasília: IPEA, 1991.

ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N.. Fracassados aos sete anos? *Jornal de Brasília*, Brasília, 7 fev. 2005.

ARROYO, M. G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. **Em Aberto.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, v. 17, n. 71, p. 33-40, 2000.

BONAMINO, A; FRANCO, C; FERNANDES, C. O. **SAEB 2002:** primeiras aproximações: Relatório 1. PUC - Rio. Rio de Janeiro, 2002.

BOSSA, N. A. **Fracasso escolar:** um olhar psicopedagógico. Porto Alegre: Aramed, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 28/06/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa Brasil**, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 25 junho. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2010

_____. Lei n.10.172 de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de jan. 2001.

_____. Redação da Emenda Constitucional n. 65, de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm. Acesso em: 20/05/2015.

_____. MEC/INEP. **Resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), 2003.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/saeb/default.htm>>. Acesso em: .05/06/2005.

_____. MEC. **Leis Básicas do Ensino de 1º e 2º Graus: nº 4.024/61 e 5.692/71,** 2º edição atualizada - Brasília: Secretaria de ensino de 1º e 2º graus, 1984

CARRAHER, T. N.; CARRAHER, D.; SCHILEMANN, A (Orgs.). **Na vida dez, na escola zero.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, C.; MACHADO, M. de F. E. **Do manifesto dos pioneiros de 1932 à Constituição de 1988:** marcadores de uma luta inacabada por uma política de estado na educação. s/d, digitado, 2015, 21 páginas.

DANI, L. S. C.; ISAÍA, S. M. S. **Ressignificando o fracasso escolar no ensino fundamental.** 20ª ANPED, 1997.

FORQUIN, J.C. As abordagens sociológicas do currículo: orientações teóricas e perspectivas de pesquisa. **Educação & Realidade.** Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun, 1996, p. 186-198.

FREITAG, B. **Escola, Estado & Sociedade.** 6. ed. São Paulo: Moraes, 1981.

GHIRALDELLI JUNIOR, P. **História da Educação.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

KLEIN, R; RIBEIRO, S. C. A Pedagogia da repetência ao longo das décadas. In. **Ensaio:** Aval. Pol. Publ. Educ., Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 55-62, jan/mar. 1995.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização:** a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza. 1998. Tese de Doutorado. 267 fls. FFLCH – USP, São Paulo, 1998.

MACHADO, V. L. de C.; PATTARO, R. de C. V. **Educação integral e a perspectiva histórico-crítica:** aproximações possíveis. Educação. Santa Maria, v. 39, n. 1, p. 117-128, jan./abr. 2014. ISSN: 0101-9031. Disponível em: <file:///C:/Users/ROSARIO/Downloads/4796-54586-1-PB%20(2).pdf>. Acesso em: 29 ago. 2015.

MENEZES, J. S. S.; COELHO, L. M. Tempo integral no ensino fundamental: ordenamento constitucional legal em discussão. In: 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu. **Tempo integral no ensino fundamental:** ordenamento constitucional legal em educação. Pernambuco: Anais da Anped, 2007. p. 1-16.

MOYSÉS, M. A. A.; COLLARES, C. A. L. A história não contada dos distúrbios de aprendizagem. **Cadernos CEDES**, Campinas, 1992. MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. Educação: um processo à margem das prerrogativas legais. In: OLIVEIRA, R. P. de (Org.). **Política educacional:** impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, J. B. A. **Correção de fluxo escolar:** um balanço do programa acelera Brasil (1997-2000). Cadernos de Pesquisa, n. 116, julho/ 2002. p.177-215.

PATTO, M. H. **A produção do fracasso escolar:** histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1999.

PERRENOUD, P. **La construcción del éxito y del fracaso escolar.** Madrid: Morata, 1996. (Fundación Paideia)

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação:** A Organização Escolar. São Paulo: Ed. Associados, 1986.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação:** A Organização Escolar. São Paulo: Ed. Associados, 2001.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados.** v. 5, n. 12, USP, São Paulo, maio / agosto, 1991.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil.** 27. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

SENA, M. das G. de C. **Dispositivo,** 1. Belo Horizonte: Clínica d'Iss, 1999.

SILVA, C. A. D., BARROS, F., HALPERN, S.; SILVA, L. A. D. De como a escola participa da exclusão social: Trajetória de reprovação das crianças negras. In: ABRAMOWICZ, A.; J. MOLL, L. (Orgs.). **Para além do fracasso escolar.** 6. ed. Campinas, SP: Papirus, 2003.

SILVA, C. A. D et al. De como a escola participa da exclusão social: trajetória de reprovação das crianças negras. In: ABRAMOWICZ, A.; MOOL, J. (Orgs.). **Para além do fracasso escolar.** Campinas: Papirus, 1997.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associado, 2002.

SOARES, M. B. **Linguagem e escola** – uma perspectiva social. São Paulo: Ática, 1987.

SOUZA, M. F. M. **O estado e a política de educação de jovens e adultos.** 1998. 114 fls. Dissertação de Mestrado. PPG em Educação da Unimep, Piracicaba, 1998.

TOMASSI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, C. A. Teoria crítica e sociologia política da educação. In: TORRES, C. A. (Orgs.). **Teoria crítica e sociologia política da educação.** Tradução de Maria José Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

VIAL, M. Um desafio à democratização: o fracasso escolar. In: BRANDÃO, Z. (Org.). **Democratização do ensino:** meta ou mito? Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

WEREBE, M. J. G. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil.** São Paulo: Ática, 1994.

XAVIER, L. N. O Manifesto dos pioneiros da educação nova como divisor de águas na história da educação brasileira. In: XAVIER, M. do C. (Org.). **Manifesto dos pioneiros da educação:** um legado educacional em debate. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZAGURY, T. **O professor refém:** para pais e professores entenderem por que fracassa a educação no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2006.

Capítulo 9

O GOVERNO DO PRESIDENTE LULA DA SILVA (2003-2010): PERCURSO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Luiz Augusto Damasceno Brasil
Gabriela Menezes de Souza
Marli Alves Flores Melo

Ao longo da história humana pode-se constatar a presença interligada da educação e do trabalho nas ações coletivas desenvolvidas por homens e mulheres desde os tempos mais remotos, manifestadas através do ato de observar, imitar e ensinar o seu clã as rudimentares habilidades necessárias para permitir a subsistência e até mesmo a sobrevivência diante da hostilidade que o contexto ambiental apresentava.

Com o passar de vários períodos históricos é notória a ocorrência de significativas evoluções nas mais diversas sociedades, com consequentes mudanças nos processos de trabalho e na produção de bens que, essencialmente motivadas por interesses econômicos e políticos, terminaram por exigir mais especialização e qualificação das pessoas.

A partir da idade moderna, os avanços filosóficos e científicos ocorridos, principalmente na Europa, permitiram inferir que a educação foi a grande protagonista de um papel decisivo, que levou tanto ao desenvolvimento da economia quanto à produção de maior quantidade bens, contribuindo também e, significativamente, para a adequação da formação humana para as novas formas de trabalho, gestadas com maior ênfase, a partir da Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra entre os séculos XVIII e XIX, contexto em que a Encyclopédie de Jean d'Alembert e Denis Diderot descrevia o quadro das ocupações da época e o saber necessário para os seus exercícios.

No Brasil Colônia não foi diferente. Os postulados da educação para o trabalho estavam na bagagem dos primeiros missionários religiosos que aqui aportaram e ficaram. Fundada no ano de 1534, por Santo Inácio de Loyola, a Companhia de Jesus chegou ao Brasil em 1549, juntamente com o primeiro Governador-Geral, Tomé de Sousa. Representava o movimento da Igreja Católica contrário à Reforma protestante que agitava toda a Europa. Seu principal objetivo era deter o avanço protestante em duas frentes: a primeira, por meio da educação das novas gerações e a segunda, pela ação missionária, procurando converter à fé católica os povos das regiões que estavam sendo colonizadas. Desta forma, atendia plenamente aos interesses políticos e econômicos tanto da Igreja Católica quanto da Coroa Portuguesa.

Ressalte-se, que em alguns registros documentais, os missionários jesuítas foram os precursores do ensino para o trabalho no Brasil e também os criadores das primeiras “Escolas-oficinas”, com sede nos pátios de seus colégios e nas vizinhanças de suas residências, localizadas quase sempre em áreas urbanas. Essa localização tinha por estratégia básica facilitar a oferta do ensino, visando à formação de artesãos, marceneiros, carpinteiros, ferreiros e outros ofícios manuais, tendo por público alvo os indígenas, os escravos e as pessoas mais pobres. Com isto, segundo Fonseca (1961, p. 68), “[...] habituou-se o povo de nossa terra a ver aquela forma de ensino como destinada somente a elementos das mais baixas categorias sociais”.

Vale destacar que as primeiras iniciativas formais para o ensino de profissões nasceram inspiradas nas Corporações de Ofícios, como as organizações formadas por trabalhadores que exerciam as mesmas tarefas artesanais inerentes às ofícias,

às carpintarias e à construção civil, nas quais se exigiam força física e habilidade. Para tanto, as corporações eram mantidas por cotas pagas pelos seus membros, destinadas a socorrer os associados em situações de necessidade financeira, doenças ou funerais, bem como as mais organizadas veneravam um santo patrono, da devoção dos operários.

Dessa maneira, o ensino técnico e profissional oferecia somente o conhecimento necessário para manutenção do modelo econômico de base extrativista, haja vista que a Coroa Portuguesa não permitia a instalação de estabelecimentos industriais nas suas colônias e, no caso do Brasil, a proibição constava em Alvará de 5 de janeiro de 1785. Em referência a isso, Manfredi (2002, p. 67) afirma: “durante os dois primeiros séculos de colonização portuguesa, a base da economia brasileira era a agroindústria açucareira, predominando o sistema escravocrata de produção e organização do trabalho”.

Em consonância, nos três primeiros séculos de colonização, reproduz-se na sociedade a anacrônica separação entre o ensino destinado às elites e o ensino destinado ao restante da população. Para tanto, repetia-se o que ocorria desde os tempos mais remotos para as elites dominantes, ou seja, um ensino voltado às ciências, humanidades, preparo intelectual, conhecimento das estratégias de comando e das práticas militares. Especialmente para os índios, os escravos e demais subjugados, o ensino era controlado e limitado, numa tônica voltada para o fazer, o sofrer, o trabalho manual. De acordo com Cunha (2000b, p. 90), “[...] essa característica contaminava todas as atividades que lhes eram destinadas, ou seja, estabelecia-se na cultura brasileira a base do preconceito contra o trabalho manual [...]”.

Contudo, em 1808, aconteceu um refigério provocado pela vinda da Corte Portuguesa para o Brasil e mudanças significativas ocorreram na economia e na educação para o trabalho sob a tutela do Príncipe Regente, futuro D. João VI, que iniciou um lento processo de desenvolvimento industrial brasileiro com a abertura dos portos ao comércio com outras nações e a autorização para a criação de novas fábricas.

Já em 1809, no porto do Rio de Janeiro, foi criado o Colégio das Fábricas, como primeira medida destinada a formação de artífices e aprendizes que tinha por público alvo, principalmente, os órfãos que tinham vindo na frota com a

família real para o Brasil, fato este ocorrido logo após a suspensão da proibição de funcionamento de indústrias manufatureiras em terras brasileiras.

Na sequência, em 1816, diante das primeiras demandas da indústria recém-estabelecida, o Príncipe Regente também criou a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, para articular o ensino das ciências e de desenho contemplando os ofícios na área da mecânica.

Pode-se considerar que, historicamente, a mão de obra era escassa para muitas ocupações, isso, motivou a chamada “aprendizagem compulsória de ofícios” determinada para os órfãos, crianças, jovens e pessoas pobres, desvalidos e excluídos socialmente. Apesar das dificuldades evidenciadas, o ensino para o trabalho ocorria no interior dos arsenais militares e de marinha, os locais onde esses “desvalidos” ficavam internados por anos, estudando e trabalhando, até se tornarem livres para poder trabalhar nas vagas de empregos existentes nas cidades.

No cenário compreendido entre os anos de 1840 e 1856, foram concebidas em dez governos provinciais e mantidas integralmente pelo Estado, as primeiras Casas de Educandos Artífices para o oferecimento de instrução primária aos órfãos e desvalidos. Segundo Manfredi (2002), para isso, foi adotado um modelo de aprendizagem de ofícios similar ao que era praticado no âmbito militar, cujos padrões deveriam seguir a hierarquia e a disciplina.

É nesse contexto que se destacaram a necessidade de reflexões aprofundadas da isenção do ensino técnico para suprir as demandas do mercado de trabalho, considerando que a proposta pedagógica da educação profissional tinha duplo sentido, um mais assistencialista e o outro visava à redução prática da criminalidade nas dez capitais das províncias existentes.

Diante das peculiaridades dualísticas, D. Pedro II, com a Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857, criou o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, na cidade do Rio de Janeiro, onde funcionaria o ensino de ofícios que resultassem em serviços e ocupação para os deficientes físicos e deficientes visuais nas áreas de tipografia e encadernação, para os surdos-mudos, sapataria, pautador e sapateiro.

À semelhança das experiências anteriores na segunda metade do século XIX, surgiram por iniciativa de entidades da sociedade civil com quotas de seus sócios beneméritos (comerciantes, burocratas e fazendeiros) várias sociedades destinadas a amparar as crianças órfãs e abandonadas, oferecendo-lhes instrução teórica,

prática e também as iniciando no ensino dos ofícios manuais para atender ao setor industrial nascente. Com base nesses arranjos, sociedades importantes se formaram pelos Liceus de Artes e Ofícios, dentre as quais, citamos as unidades do Rio de Janeiro/RJ (1858), Salvador/BA (1872), Recife/PE (1880), São Paulo/SP (1882), Maceió/AL (1884) e Ouro Preto/MG (1886). No âmbito do Liceu de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro em 1881, Cunha (2000a) pontua como nova a oferta do primeiro curso com um currículo seriado fixo e com quatro anos de duração, destinado a mulheres.

No que toca às instituições de ordens religiosas, em 1883 chegou ao Brasil, proveniente do Uruguai, a primeira missão salesiana seguidora da filosofia do Padre Dom Bosco cujos religiosos eram vistos como praticantes de uma modalidade atualizada do ensino jesuítico. Esses missionários trouxeram uma experiência realizada na Itália no ano de 1853, quando propuseram um ensino em caráter profissionalizante para retirar menores carentes das ruas, dando-lhes instrução e preparando-os para o trabalho. Nesse ideário, os salesianos, ao final do século XIX, inauguraram escolas semelhantes em alguns estados da federação brasileira, como nas cidades de Campinas/SP, Cuiabá/MT, Lorena/SP, Niterói/RJ, Recife/PE, Salvador/BA, São Paulo/SP e Rio Grande/RS.

Todavia, em 1889, com a Proclamação da República, o Brasil ingressou em novas fases de desenvolvimento tanto social quanto econômico, advindas de seu processo de urbanização e industrialização. Para Manfredi (2002), nesse período denominado de Primeira República, que vai da proclamação até os anos 30 do século XX, o sistema educacional escolar e a educação profissional ganharam nova configuração.

Com base nessas evidências, Cunha (2000b) considera que os adeptos do pensamento positivista, logo após a Proclamação da República, foram pioneiros nas concepções sobre a educação profissional, materializada por um memorial em que constaram as assinaturas de quatrocentos operários das oficinas do Rio de Janeiro. Esse documento foi entregue a um dos principais articuladores do levante republicano de 1889, Benjamin Constant, que era um militar e político simpatizante da vertente do positivismo. Com efeito, os pleitos contidos nesse memorial não foram atendidos, mas, em parte, contribuiu para o avanço e aprovação de um decreto que limitou o emprego de menores nas fábricas da

capital federal e na transformação do Asilo de Meninos Desvalidos em Instituto de Educação Profissional.

Em particular, Romanelli (1986) explica que a Constituição da República de 1891 instituiu o sistema federativo de governo, delegou à União a criação e o controle do ensino superior e secundário, e aos Estados, a criação das formas de controle do ensino primário e do ensino profissional. Na Primeira República, o modelo educacional herdado do Império passou a ser questionado, porque privilegiava a educação da elite, favorecendo os ensinos secundário e superior, sobretudo, trazendo prejuízos à educação popular, que era oferecida através do ensino primário e profissional.

Por conseguinte, no início do século XX o ensino profissional continuou mantendo, basicamente, o mesmo traço assistencial do século anterior, isto é, o de um ensino voltado para os menos favorecidos socialmente, para os “órfãos e desvalidos da sorte”. De novidade, apenas o esforço público de organização da formação profissional, migrando da preocupação principal com o atendimento de menores abandonados para outra, considerada igualmente relevante, a de preparar operários para o exercício profissional, em virtude, essencialmente, da necessidade de mão de obra.

Em razão do desenvolvimento vivenciado pelo Brasil à época, as poucas instituições dedicadas ao ensino compulsório de ofícios artesanais e manufatureiros cederam lugar a verdadeiras redes de escolas criadas pela iniciativa de governos estaduais, do governo federal e de outros protagonistas privados, a exemplo da Igreja, os quais procuravam garantir o seu quinhão monetário. Nessa ótica, os destinatários foram ampliados: não eram somente aos pobres, desafortunados e desvalidos, mas também aqueles que, por pertencerem aos setores populares urbanos, seriam transformados em trabalhadores assalariados.

Em meados da primeira década do século XX, foi apresentada à Câmara dos Deputados a proposição nº 195, de 20 de dezembro de 1906, que tratava, pela primeira vez, da criação de escolas técnicas, com recursos destinados àquele fim. Nessa lógica, o Presidente Afonso Pena (1906-1909) defendeu a criação de escolas de formação profissional em nível primário para os proletários, pois acreditava que tais instituições poderiam contribuir para a expansão e o progresso das indústrias em todo território nacional.

Ainda neste mesmo ano, o ensino técnico e profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, claramente controlados e supervisionados pelos empresários desses segmentos. Consolidou-se, então, uma política de incentivo ao desenvolvimento do ensino industrial, comercial e agrícola. Dessa forma, o ensino comercial saiu na frente, foram instaladas escolas comerciais em São Paulo, como a Fundação Escola do Comércio Álvares Penteado e escolas comerciais públicas no Rio de Janeiro/RJ, Bahia/BA/, Pernambuco/PE e Minas Gerais/MG.

No final da primeira década do século XX, o Presidente Nilo Peçanha no seu breve governo (1909-1910), para incentivar o ensino industrial, comercial e agrícola, assinou o Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, criando uma rede de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices nos moldes dos Liceus de Artes e Ofícios, custeadas pelo Estado e instaladas nas capitais dos principais estados, com exceção do Distrito Federal/DF e do Rio Grande do Sul/RS.

Em relação a isso, Manfredi (2002, p. 83) afirma: “A distribuição das escolas de aprendizes artífices pelas capitais dos estados tinha objetivos mais políticos do que econômicos”. Em razão disso, foram poucas as capitais que contavam com um parque industrial desenvolvido ou com estrutura física suficiente para demandar esta modalidade de ensino. Essa situação vivenciada pelos governos estaduais gerou um eficiente mecanismo de barganha direta com o governo federal e sua presença junto às oligarquias políticas.

Na lógica dessas reivindicações, Silva e Carneiro (1983) sinalizam que Nilo Peçanha demonstrava sua revolta com a distinção entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, pois considerava que esta separação destinava os operários à servidão, à ignorância e aos duros encargos da vida.

Esses autores afirmam que sobre as políticas públicas que envolviam educação e trabalho, Nilo Peçanha, então fustigava:

Essas escolas profissionais que aí estão, rudimentares ainda, se quiserem, já ensaiam a emancipação do brasileiro e o equilíbrio da sociedade futura. Essas escolas que nós fundamos e que continuaremos a fundar, porque seremos o governo do Brasil, representam uma reação contra o prejuízo das aristocracias, que, relegando às classes trabalhadoras o comércio e as indústrias, dividiram a sociedade de hoje e puseram em perigo a ordem moral e material das nações. Não haverá perigo de convulsões sociais num país que

tenha reabilitado as artes mecânicas, que tenha emancipado a atividade de cada um, em que todos os homens, sem distinção de nascimento, de condição ou de fortuna, tenham recebido uma educação prática. (SILVA; CARNEIRO, 1983, p. 141).

Mais à frente, os dirigentes escolares dos estados, inspirados nas vertentes modernas da educação em voga na década de 1920, procuraram reformar seus sistemas de ensino renovando-os e tornando-os eficientes, tanto o ensino primário quanto o técnico-profissional. Dentre todas essas mudanças educacionais, a mais marcante foi protagonizada em 1928, no Distrito Federal, pelo educador Fernando de Azevedo, quando apresentou, para o desenvolvimento da educação no Brasil, três princípios básicos: a extensão do ensino; a articulação dos diferentes níveis e modalidades; a adaptação ao meio social e às ideias modernas de educação.

Por esses princípios, o educador propôs integrar todas as instituições escolares do Distrito Federal num plano único e sistemático de educação pública, anexos às escolas e institutos profissionais em que iriam funcionar os cursos complementares de dois anos de duração, de caráter vocacional e ligando o ensino primário ao técnico-profissional. Ainda de forma articulada, também buscou tornar a escola, que na época não conseguia sequer combater o analfabetismo, acessível a toda a população em idade escolar.

Por outro lado, Fernando de Azevedo, inspirado nas essências dos novos caminhos da educação, também se fundamentou em três ideais: a escola única, a escola do trabalho e a escola-comunidade. Dentre estas escolas, enfatizou a importância da escola no campo de trabalho para atender ao modelo econômico vigente à época, uma vez que a sociedade estava apoiada na organização profissional, e em função disso, o ensino não poderia deixar de calcar-se nas mesmas bases. Seguindo estas tendências e observando à adaptação ao meio, o educador referido definiu três zonas no Distrito Federal, que à época era o Rio de Janeiro, e definiu como seriam desenvolvidas as práticas pedagógicas: na zona urbana, a escola primária contaria com oficinas de pequenas indústrias; no setor rural, os trabalhos seriam realizados em campos de experiências agrícolas; a área marítima, as atividades seriam desenvolvidas e centralizadas em museus e oficinas de aparelhos de pesca.

Compactuando com o pensamento exposto, na década de 30, as principais

iniciativas de criação de cursos destinados à educação profissional provinham de entidades privadas e estatais localizadas no estado de São Paulo e ligadas em sua grande maioria às ferrovias. Assim, a primeira escola criada foi a Escola Profissional Mecânica, com sede e funcionamento no Liceu de Artes e Ofícios, tendo por mantenedores as companhias ferroviárias paulistas.

No desdobramento da Revolução de 1930, alguns dos reformadores educacionais da década anterior passaram a ocupar cargos importantes na administração de ensino e iniciaram a colocar em prática ideias que defendiam. Nessa perspectiva, a educação brasileira teve impactantes transformações que começaram a dar-lhe até mesmo uma feição de um sistema articulado, com a criação do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação dos Estados, cujo ministro escolhido foi o advogado e jurista Francisco Luís da Silva Campos, que, na década anterior, tinha vivido a experiência de reformar com as suas ideias a educação de Minas Gerais.

No ano de 1931, já na vigência do Estado Novo, o Presidente Getúlio Vargas tinha como Ministro da Educação Francisco Campos, e o responsável pela primeira reforma da educação brasileira de maior vulto e abrangência ao criar na sua gestão o Conselho Nacional de Educação (CNE) e, pelo Decreto Federal n 20.158/31, organizou o ensino profissional comercial e regulamentou a profissão de contador. A importância deste decreto deve-se ao fato de ser o primeiro instrumento legal a estruturar cursos no Brasil, já incluindo a ideia de itinerários voltados para a profissionalização.

Ainda em 1931, concebido nos moldes da *Taylor Society* dos Estados Unidos, foi criado o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), com a finalidade de divulgar os princípios da administração científica elaborados pelo engenheiro Frederick Winslow Taylor (1856-1915), com a adoção de métodos cartesianos, principalmente o método de *Taylor*, que era tido como remédio para redução de custos e aumento na produtividade das empresas. Para tal, um grupo de empresários fundou o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). A criação do IDORT recebeu o apoio da Associação Comercial de São Paulo e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e foi precursor na realização de projetos visando à profissionalização de trabalhadores junto às empresas particulares.

No ano de 1932 foi lançado como um projeto de renovação política o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, preconizando a organização de uma escola democrática que proporcionasse as mesmas oportunidades para todos e que, sobre a base de uma cultura geral comum e de forma flexível, possibilitasse especializações para as atividades intelectuais ou de preponderância manual e mecânica.

Acrescente-se que a Constituição de 1934 foi a primeira a incluir um capítulo especial sobre a educação, com parágrafos importantes que tratavam da educação como direito de todos, a obrigatoriedade da escola primária integral, a gratuidade do ensino primário, a assistência aos estudantes necessitados. Essencialmente, no artigo 5, estabeleceu-se a competência privativa da União traçar as diretrizes da educação nacional. Nesse mesmo ano, foi criado o Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP), com base na ampliação da experiência conquistada pela Estrada de Ferro Sorocabana.

Em 1937, a Lei nº 378 transformou as Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais de Artes e Ofícios para a promoção e a formação técnica operária, destinados ao campo de trabalho local. Neste mesmo ano, lia-se pela primeira vez numa Constituição Federal, o compromisso expresso do Estado em assumir o dever de prover as condições de trabalho para os menos favorecidos em Escolas pré-vocacionais e vocacionais.

Na década de 40, mais precisamente a partir do ano de 1941, entrou em vigor uma série de leis conhecidas como Leis Orgânicas da Educação, fruto da reforma estabelecida pelo Ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema, que ajustava o ensino em todo país, promovendo novas regras, procedimentos e normas para a educação brasileira. Dentre as principais mudanças, incluem-se as novas formas de ingresso de alunos no ensino profissional por meio de exames de admissão, a reestruturação da educação profissional que passaria a integrar os cursos Normal (Magistério), Industrial Técnico, Comercial e Agrotécnico, divididos em dois níveis, o primeiro nível sendo denominado de curso básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de maestria, e o segundo nível, designado como curso técnico industrial.

No âmbito da Lei Orgânica do Ensino Industrial, pelo Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, o Governo Vargas estruturou o ensino técnico

profissional que, segundo a visão de Romanelli (1986, p. 155):

[...] é um aspecto de indiscutível valor da história do ensino profissional, pois revela uma preocupação do governo de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigar-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros. Este fato ocorreu da impossibilidade do sistema de ensino oferecer a educação profissional de que carecia a indústria e da impossibilidade de o Estado alocar recursos para equipá-lo adequadamente.

Em 1942, o Presidente Getúlio Vargas estabeleceu o conceito de “menor aprendiz” para os efeitos da legislação trabalhista e dispôs sobre a organização da Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino Industrial. Em 25 de fevereiro desse mesmo ano foi assinado o Decreto nº 4.127, transformando os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, com equivalência no nível secundário. Paralelamente ao sistema público estadual e federal, foi organizado e gerido pelos organismos sindicais patronais o “Sistema S”, estruturado inicialmente com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), por meio do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. No ano seguinte, foi regulamentado o ensino comercial, através do Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943.

No ano de 1946, regulamentaram-se o ensino normal, pelo Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de janeiro, e o ensino agrícola, pelo Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto. Da mesma forma que o ensino secundário, esses quatro ramos do ensino desenvolviam-se em dois ciclos. Também nesse mesmo ano, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), pelo Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, que transforma as antigas escolas de aprendizes artífices em escolas técnicas federais.

Os anos 50 a 60 foram marcados por mudanças inovadoras na política de educação profissional, como se verifica, em 1956, a aprovação da Portaria nº 127, do Ministério do Trabalho, que criou a Aprendizagem do Menor no Próprio Emprego (Ampe), em parceria com o Senai com adoção de uma metodologia que permitia que cada empresa criasse os cursos de seu interesse e utilizasse os próprios recursos para a formação dos professores, a supervisão didático-pedagógica, avaliação dos alunos e expedição de certificados e, além disso, formava nas

empresas os agentes formadores dos aprendizes.

Em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas passaram a ser designadas como Escolas Técnicas Federais e transformadas em autarquias, possuindo autonomia nas questões didáticas e pedagógicas e nas formas de gestão. No período de 1956 a 1961, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, as relações entre o Estado e a Economia aprofundam-se no sentido de formar profissionais pensando nos elos exigidos entre o desenvolvimento social e nas demandas locais do país. Com a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, foram fixadas, pela primeira vez, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Observa-se que nessa primeira LDB os ensinos profissional e acadêmico são equiparados.

Em 18 de dezembro de 1963, pelo Decreto nº 53.324, o Presidente João Goulart criou o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (Pipmo), destinado à oferta de cursos que tinham por objetivo a instrução acelerada de trabalhadores para suprir às demandas do mercado e da indústria. Ligado no início ao Ministério da Educação, a partir de 1974 ficou vinculado institucionalmente ao Ministério do Trabalho e perdurou até o ano de 1982, quando foi extinto.

Dez anos mais tarde, pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, considerada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, são extintos os exames de admissão ao ginásio. Na ocasião foi determinado de forma obrigatória um ensino de caráter profissionalizante em todo 2º grau.

No ano de 1978, com base na Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, as Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro transformam-se em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets).

Entre as décadas de 80 e 90, os efeitos da globalização atingem pesadamente o Brasil, trazendo a nova e desafiante configuração da economia mundial o que vem provocar mudanças polêmicas na intensificação da aplicabilidade tecnológica associada à produção. Em 1994, pela Lei nº 8.948, de 08 de dezembro, é instituído o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, objetivando transformar as demais Escolas Técnicas Federais (ETFs) e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) em Centros Federais de Educação Tecnológica.

Essas mudanças trazidas pelo Sistema Nacional de Educação Tecnológica induziram à expansão do ensino profissional em todo o território brasileiro e evidenciaram a necessidade de firmar parcerias com os Estados, Municípios,

Distrito Federal, entidades do setor produtivo e organizações não governamentais, com vistas à manutenção e à gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

Em 20 de dezembro de 1996, com a Lei nº 9.394, é aprovada a considerada terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), trazendo em seu escopo um capítulo dedicado à educação profissional. Em 1997, pelo Decreto nº 2.208, de 17 de abril, é regulamentada a educação profissional e criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).

No ano de 1995, primeiro ano de Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a estruturação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), que passou a ser implementado com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) por meio da Secretaria de Formação Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a partir de 1996, através da Resolução nº 126 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Esta política pública tinha como objetivo geral ofertar cursos profissionalizantes suficientes para qualificar ou requalificar, anualmente, a partir de 1999, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA).

A partir de 2003, a educação profissional, científica e tecnológica se fortalece com a ascensão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, um trabalhador egresso da educação profissional. Nesse mesmo ano, através da Resolução nº 333, de 10 de julho, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), institui-se o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), no âmbito do Programa do Seguro Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional de trabalhadores sob a coordenação do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego (SPPE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Em 2004, o Decreto nº 5.154 permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio regular e, em 2005, é lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal prevendo a construção de sessenta novas unidades de ensino pelo Governo Federal. Como marco, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado do Paraná (Cefet-PR) é transformado e passa ser a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Em prosseguimento, na data de 23 de setembro de 2005 é criado o Projeto

Escola de Fábrica, o qual tinha como meta gerar a inclusão social por meio da formação profissionalizante. Também nesse mesmo ano, é criado, por meio do Decreto nº 5.478 de 24 de junho, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos, implantado na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, embora algumas destas instituições federais já praticassem ações no âmbito de educação profissional de jovens e adultos.

Considerando a necessidade de maior abrangência do Programa, o Governo Federal do Brasil, mediante o Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, revogou o Decreto anterior (nº 5.478/2005) e o programa passou a denominar-se Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Esta mudança permitiu a sua expansão e adoção também por instituições de ensino estaduais e municipais, assim como por entidades nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional, tal como aqueles serviços vinculados ao “Sistema S”.

Em 2007, apresenta-se a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal, com a meta de, até o ano de 2010, construir 353 novas unidades para funcionamento pleno do ensino técnico. Assim, pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, é instituído o Programa Brasil Profissionalizado (PBP), tendo por objetivos: a) atender e fornecer por assistência técnica e ou assistência financeira formação, capacitação, equipamentos e mobiliários dentro das normas técnicas-padrão do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para todas as escolas conveniadas com o Programa que oferecem ensino médio integrado e as que funcionam na modalidade profissional técnica; b) incentivar o retorno de jovens e adultos aos ambientes escolares; c) conjugar a elevação de escolaridade (EJA) com a formação profissional técnica (Proeja); d) contribuir para a melhoria dos indicadores sociais e educacionais tomando como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que representa os conceitos de qualidade da educação básica determinantes nos resultados do desempenho anual para cada unidade escolar do sistema público de educação brasileira e identifica as formas da melhor distribuição dos recursos destinados a cada sistema escolar; e) disponibilizar nas versões online e impresso dos catálogos dos cursos superiores e de tecnologia e de

cursos técnicos; f) ampliar a oferta e o acesso aos cursos técnicos de nível médio públicos e gratuitos.

De modo especial, o mandato do Governo Lula (2007-2010) fica marcado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentado como um plano executivo e criado para fomentar o crescimento do país e melhorar a qualidade de vida, incluindo o lançamento de 40 Programas divididos em quatro em eixos norteadores e que contemplam a educação básica, a educação superior, a educação profissional e a alfabetização.

No contexto desse pacote instituído em 2007, admite-se que na gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad as ações propostas para a implantação de políticas educacionais nacionais foram ousadas em comparação aos governos anteriores, considerando-se, as metas e resultados almejados em empreendimentos promissores, como: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb); o Programa Universidade para Todos (Prouni); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); o Sistema de Seleção Unificada (Sisu).

Ainda como parte da política do Ministro da Educação (2007), a atuação e a articulação foram essenciais para a ampliação do sistema educacional do país, desde a educação infantil até a pós-graduação. Ademais, surge um legado de contribuições significativas, sendo: a diminuição de quase 2% no índice de analfabetismo; a alteração da média de tempo dos brasileiros na escola com aumento de 7 anos para 7,5 anos; ampliação do número de vagas para o ensino superior; a flexibilidade na entrada de alunos nos cursos técnicos e profissionais por meio dos exames nacionais; a acessibilidade na concessão de bolsas de estudo em universidades privadas para estudantes de baixa renda; a criação de exames nacionais idealizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com a aplicação da Avaliação da Educação Básica (Saeb) nas unidades da federação e a Prova Brasil nos municípios e Distrito Federal.

Note-se que nas reformas educacionais, são criados em 2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets). Em continuidade às políticas públicas de educação, Dilma Rousseff na presidência do país, sanciona a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 e que cria o Programa Nacional de Acesso

ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar milhões de vagas na educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e oferecer à população brasileira de diferentes perfis.

Em concordância com os objetivos do Pronatec, implementa-se a Bolsa-Formação pela Lei nº 12.513, de 2011, regulamentada pela Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, com a finalidade da oferta gratuita de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada, presenciais, custeados com recursos repassados pelo Ministério da Educação às instituições públicas de educação profissional e tecnológica, aos serviços nacionais de aprendizagem e às instituições privadas de ensino superior e de educação profissional que estejam devidamente habilitadas para a oferta desses cursos.

No que tange à rede privada, os cursos técnicos e tecnológicos foram ofertados por intermédio de Universidades, Centros Universitários, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades de Tecnologia, Faculdades Integradas ou Isoladas, Institutos, Escolas Superiores e Escolas Técnicas. Integra também a rede privada o Sistema S com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Serviço Social de Cooperativas de Prestação de Serviços (Sescoop) (ALBUQUERQUE, 2008).

Pode-se concluir que, no marco do século XXI, retomam-se de forma sistêmica a educação profissional, científica e tecnológica para o fortalecimento do conceito formativo da atividade humana e a promoção da entrada dos educandos no mercado de trabalho e encaminhamentos da vida em sociedade.

Para isso, instaurou-se a implantação e implementação do ensino propedêutico e a formação profissional para melhorar as novas formas de se ministrarem os conhecimentos gerais e específicos.

Em decorrência, coerentemente, vêm sendo executados os referidos planos para contemplar as novas estruturas somadas às outras instituições já existentes, a fim de ampliar as vagas de formação para o trabalho.

Diante do exposto, afirmamos que como uma das modalidades de ensino vigentes, a educação profissional, científica e tecnológica, situa-se numa trajetória especial para a construção da cidadania dos atores envolvidos e pela relevância das políticas públicas educacionais retratadas num plano territorial e efetivadas na gestão do Presidente Lula da Silva, com o Partido dos Trabalhadores (PT) no poder.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Stella de Lima. **A Reforma do Ensino Técnico:** implicações à prática pedagógica dos professores da educação profissional. 2008. 181f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador: Bahia, 14 de fev, 2008.

BRASIL. Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857. Fixando a Despesa e orçando a Receita para o exercício de 1858-1859. **Coleção de Leis do Império Brasil.** v. 1, p. 646. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas Capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices para o ensino profissional primário e gratuito. **Coleções de Leis do Brasil.** Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 31 dezembro de 1909. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. Decreto Federal n 20.158, de 30 de junho 1931. Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 13 de fevereiro de 1932. Seção 1, p. 2625. Disponível em: <<http://www2camara.leg.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Distrito Federal, 15 de janeiro de 1937, p. 1210, coluna 1. Coleção de Leis do Brasil. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do

ensino industrial. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 5 de fevereiro de 1942. Seção 1, p. 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de Janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 24 de janeiro de 1942. Seção 1, p. 1231. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. Decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 27 de fevereiro de 1942 Seções 1, p. 2957. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Decreto-lei n 6.141, de 28 de dezembro de 1943. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providencias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 31 de dezembro de 1943. p. 19217. Seção 1. Coleção de Leis do Brasil, p. 313, v 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Decreto-Lei n 8.530, de 02 de janeiro1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providencias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 4 jan. 1946. p. 116, Seção 1. Coleção de Leis do Brasil p. 646, v 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. Decreto-Lei n 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 12 de janeiro de 1946, p. 541, Seção 1. **Coleção de Leis do Brasil**, p 118. v. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. Decreto-Lei n 9.613, de 20 de agosto 1946. Esta lei estabelece as bases de organização e de regime do ensino agrícola, que é o ramo do ensino até o segundo grau, destinado essencialmente à preparação profissional dos trabalhadores da agricultura. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 22 de agosto de 1946. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: Distrito Federal, 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes para o Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 12 de agosto de 1971.

_____. Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 4 de julho 1978.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 7.044, de 18 de outubro 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º grau. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 19 de outubro 1982. Seção 1, p. 19539.

_____. Lei 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 9 de dezembro de 1994. Seção 1, p 18882.

_____.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, Distrito Federal, v. 134, n. 248, 23 dezembro de 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

_____.Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o parágrafo 2º dos artigos 36 a 42 da Lei que Institui a Educação Profissional de Nível Técnico. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, v. 135, n. 74, 18 de abril de 1997a. Seção I, p. 7760.

_____. Resolução CODEFAT nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao PNQ, implementado

sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais e de Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. **Oficial da República Federativa do Brasil**. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, Distrito Federal. 14 de julho de 2003.

_____. Decreto nº 5154, de 23 de junho 2004. Regulamenta o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996-LDB. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 26 de julho 2004, p. 18.

_____. Decreto nº 5.478, de 24 de junho 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. **Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 27 de junho de 2005. Seção 1, p. 4. (Revogado).

_____. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos - PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial - PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, v. 142, n. 185, 26 de setembro de 2005. Seção 1.

_____. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 14 de julho de 2006. Seção 1.

_____. **Ensino Médio Integrado a educação profissional: integrar para quê?** Secretaria de Educação Básica, Ministério da Educação. Brasília, Distrito Federal, 2006.

_____. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, n. 249, 13 de dezembro de 2007. Seção 1, p. 4-5.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico- PRONATEC Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal. n. 212, 4 de novembro de 2011, Seção I, p. 8-9.

_____. **Portaria nº 168, de 7 de março 2013**. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Ministério da Educação. Brasília, Distrito Federal.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Unesp; Brasília: FLACSO, 2000a.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, maio/jun./jul./ago.2000b, p. 89-107.

FONSECA, Celso Suckow da. **História do Ensino Industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Técnica, 1961.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Documento-base da educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. 2007, Brasília. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. **Nilo Peçanha: 1909-1910, a revolução brasileira**. São Paulo: Grupo Comunicação Três, 1983.

Capítulo 10

COMO AVALIAR A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES NO CAMPO EDUCACIONAL O caso dos Institutos Federais

Remi Castioni

Introdução

Há um consenso entre os estudos sobre políticas públicas de que uma das fases do chamado ciclo clássico das políticas públicas – agenda, formulação, implementação e avaliação –, a que menos recebe atenção é a da implementação. Exatamente a que pode comprometer todo o ciclo de realização da política. Falamos particularmente da área da educação, onde se situa a presente reflexão.

Em se tratando, por exemplo, de políticas tipo *top-down*, como assinala Lotta (2010), é importante identificar que ideia transmite a orientação oficial aos implementadores e como tais orientações são recebidas e adaptadas segundo as distintas realidades em que tais ações se inserem. Há uma vasta literatura que se deteve ao longo dos últimos 50 anos em precisar estas etapas, em particular, a fase

de implementação, com o trabalho clássico de Presmann e Wildavsky (1984), que se tornou referência para a área de políticas públicas.

No campo educacional só muito recentemente os olhares sobre a implementação se fizeram presentes na avaliação das políticas. Na maioria das vezes a avaliação recai sobre o beneficiário da política, mas muito pouco se condiciona o sucesso da política ao que proporciona a “entrega” da política. Nessa direção, autores como Rus Perez (2010) chegam a se indagar porque é importante pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente.

É com este propósito que discorremos aqui sobre uma das mais importantes iniciativas do governo federal, nos últimos anos, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica com a criação dos Institutos Federais. Nessa direção e dadas às características que encontramos com a expansão da educação profissional para o interior do continente, é importante assinalar que o papel exercido pelos implementadores dessa política está a classificação a que Lipsky (1980) classificou como “burocracia do nível de rua”.

O conceito de “burocracia do nível de rua”, criado pelo autor, diz respeito a servidores públicos que agem diretamente com cidadãos. Entrariam nessa classificação os professores, policiais e assistentes sociais, entre outros. A formulação clássica de burocracia weberiana não levava em consideração os servidores que atuavam na ponta de qualquer sistema e para tanto, os burocratas seriam meros formuladores que não pertenceriam a um serviço público de massas. Ao longo do tempo admitiu-se que aqueles que atuam na prestação direta dos serviços não seriam meros implementadores de políticas, mas teriam papel importante na discricionariedade, que pode alterar em muito os desejos proclamados pela alta burocracia.

Na implementação de políticas públicas o conceito de “burocracia do nível de rua” tornou-se fundamental para entender porque algumas políticas dão certo e outras não. Essa análise recai sobre o importante papel que esses servidores desempenham ao mediar essa relação entre o Estado e o cidadão, recaindo sobre eles o bônus e o ônus no atendimento.

Como tem sido a expansão dessa rede de escolas pelo interior do Brasil e quais os desafios que ainda se apresentam para consolidar essa nova institucionalidade da educação profissional. Essa é a reflexão pretendida, que foi subsidiada pelo

convívio com alunos da Rede Federal que realizaram, nos últimos anos, estudos e pesquisas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação da UnB, além de visitas que realizamos em diversos campi dos Institutos Federais, particularmente no chamado território da mesorregião de Águas Emendadas.

A mesorregião de Águas Emendadas possui uma configuração única no Brasil. Dentre todos os territórios é o único a compreender municípios de diferentes Estados, constituído por 100 municípios, sendo 77 de Goiás e 23 de Minas Gerais, além do Distrito Federal. Possui área total de 191.308,1 km² e população de mais de dois milhões de habitantes. Aqui cabe um esclarecimento, pois estamos incluindo o Distrito Federal na mesorregião, que na realidade não está, mas é afetado pela influência do Território de Águas Emendadas. Se adicionarmos Brasília a esse território temos uma população de mais de 4 milhões de pessoas. Nos últimos anos, mais de 25 campi – Instituto Federal de Brasília, Instituto Federal Goiano, Instituto Federal de Goiás e Instituto Federal do Norte de Minas, IFB, e suas respectivas siglas, IFG, IFNMG –, foram implantados nesse amplo território.

Caracterizando o terreno de análise do tipo de atuação da política pública

A tentativa de trazer para o campo educacional novos contornos advém da problematização da centralização da política pública numa ação exclusiva do Estado, sendo responsável pela elaboração, execução e monitoramento (HOFLING, 2001, p. 31). Segundo a autora, requer-se um olhar mais amplo sobre o conceito de política pública que não se concentra só em quem elabora a política, mas na origem do problema e nos atores envolvidos. À margem dos conflitos conceituais e considerando o âmbito teórico, política pública é um campo multidisciplinar com foco nas explicações de um problema ou carência e nas “inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”, para elaborar mecanismos de intervenção na realidade, ações que provoquem mudanças (SOUZA, 2006).

Toda a estratégia governamental tem um pano de fundo (decisões, escolhas, caminhos). Para que se entendam as “políticas públicas” – em especial, as de cunho social –, faz-se importante compreender a relação destas com o Estado, em que, em síntese, se caracteriza o conjunto de instituições permanentes que viabilizam a ação do Governo. Este, por sua vez, é o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade apresenta para a sociedade como um todo, consubstanciando um norteador político de um governo que toma para si as funções de Estado por um determinado período. Assim, a Política Pública é o campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação” e, quando necessário, propor mudanças no curso desse processo (HOFLING, 2001).

De acordo com Hofling (2001, p. 38), é importante refletir sobre a relação entre Estado, Governo e Políticas Públicas, pois os padrões de comportamento de certos atores podem interferir, por exemplo, no processo de definição e implementação de políticas públicas: “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”.

Frey (2000, p. 220-221) complementa o argumento ao afirmar que:

[...] se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos, os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Sob essa perspectiva, também o campo educacional tem lançado mão de outros olhares e tentado não se filiar ao clássico ciclo da política. Na literatura recente produzida a partir das contribuições de Ball, Bowe e Gold (1992), que foram adaptadas na América Latina pelos trabalhos de Mainardes (2006; 2009), de Mainardes, Ferreira e Tello, 2011) e Tello (2013). Trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si. Nessa abordagem, a linearidade e o reducionismo de outros modelos analíticos dão espaço à

interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural a que se submetem a realização das políticas públicas.

Dessa forma, os autores questionam os modelos que analisam as políticas isoladamente e desconsideram os diversos contextos envolvidos. Ball, Bowe e Gold (1992) estão entre os que “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases da formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2006, p. 49). Essa crítica, pode ser comprovada, por exemplo, no caráter simplista empregado em muitas dissertações e teses do campo da educação, que fazem “recortes” bastante limitados do objeto que se propõem estudar. Sendo assim, parece fundamental que o debate metodológico seja ampliado, buscando novos rumos nas pesquisas.

Caminhando nesse sentido, Ball, Bowe e Gold (1992) formularam a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Interessante observar que no espanhol o termo cunhado por Ball para denominar o seu método foi traduzido como *estudios de trayectorias de políticas* (GONZÁLEZ; PAZ, 2013), o qual, a nosso ver, se aproxima mais do pensamento do autor, visto que o termo “ciclo” remete ao imaginário de fases (algo linear) e o termo “trajetória” conota algo processual e dinâmico.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Dessa maneira, a abordagem do ciclo de políticas contempla os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. Sobre isso, Mainardes e Gandin (2013) explicam que as políticas não são meramente implementadas. Elas são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações e criações.

Recentemente, com o objetivo de constituir um campo teórico consistente de análise das políticas educacionais, foi formada a Rede Latino-americana de

Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe), cujo objetivo, no caso do Brasil, é influenciar a produção teórica em que estariam hoje os 159 programas de pós-graduação em educação cadastrados na base da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, em particular, os que têm como objeto a análise de políticas educacionais. A referida rede tem feito um esforço metodológico para dar tratamento teórico às análises de políticas de educação, entretanto, sua preocupação está mais afeita a contemplar as várias vertentes de pensamento presentes no campo das ciências sociais, que emprestam seu olhar à área da educação, do que propor um método de análise das políticas de educação. Nesse sentido, os principais autores reunidos por Tello (2013), pretendem fazer com que haja uma filiação teórica aos distintos estudos sobre análise de políticas de educação. Para tanto, entre estas estaria a de refutar a abordagem tradicional dos ciclos da política pública.

Entretanto, para a presente reflexão, preferimos nos filiar, por exemplo, ao tradicional. Lotta (2014) agrega uma interessante perspectiva de análise ao modelo tradicional e linear. A autora propõe um olhar aos agentes implementadores, buscando demonstrar como exercem sua discricionariedade e estabelecem interações. Nessa visão, a implementação é vista como um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas.

Analisando a literatura sobre implementação e considerando as lacunas apresentadas pela literatura, podemos identificar dois potenciais analíticos que conseguem incorporar novas dimensões. O primeiro é a integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações. O segundo é a introdução dos valores e referências destes diversos atores às análises, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação das políticas públicas. (LOTTA, 2014, p. 189).

Nesse sentido, a análise do trabalho desses agentes de implementação podem nos ajudar a compreender como as políticas se efetivam, quais seus impactos e resultados. Lotta (2014) ao se filiar à definição de tais implementadores como

“burocratas de nível de rua”, enfatiza que, dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorrida no processo, teremos formas de implementação diferentes.

No caso, duas dimensões de análise podem ser invocadas para caracterizar a implementação de políticas.

O modelo *top-down* se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e focando no controle e na hierarquia. Os defensores dessa corrente vêm um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O papel destes estudos de implementação, portanto, é de identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, controle dos agentes etc. (LOTTA, 2014, p. 192).

A mesma autora trata da importância de outro modelo, que acompanhe mais proximamente os agentes executores da política. Este modelo é denominado *bottom up*:

Já a visão *bottom-up* observa o processo de criação de política como um continuum, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Parte-se, portanto, para um olhar longitudinal, ou seja, observa-se a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado. (LOTTA, idem, ibidem).

Neste modelo explicitado, a autora destaca a atuação dos denominados “burocratas de rua” estudados por Lipsky (1980). Tais agentes de implementação exerceriam papel importante, seja o de questionar o nível *top-down* ou tornar mais factível o nível *bottom-up*, e dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorrida no processo, teríamos formas de implementação diferentes.

Nessa direção residiriam as grandes dificuldades de tais implementadores como descrito por D’Ascenzie Lima (2011), que mostraram a partir de um estudo, as dificuldades dos gestores das antigas escolas técnicas operarem os desafios do novo mandato pretendido pelos Institutos Federais.

A própria expansão dos Institutos Federais tem de ser entendida, nesse caso, como um esforço maior do Estado brasileiro de, além de promover o acesso da população aos níveis mais elevados de educação, oferecer educação pública de qualidade a contingente populacional do interior do Brasil, uma vez que a Rede Federal invariavelmente se fixou na faixa litorânea. Mas para além do acesso à educação, é importante também entender que a oferta de educação profissional contribui para dotar a população de instrumental necessário para participar das formas do novo ciclo de produção do capitalismo, no qual o conhecimento é insumo indispensável. Concebida dentro desse marco, a educação profissional compõe um conjunto de políticas que visa ampliar a presença do Estado nos vazios sociais que se formaram ao longo da trajetória de conformação da sociedade brasileira e também de tornar mais democráticos os espaços de definição da política. Autores como Singer (2012) e Mercadante (2010) têm classificado essa etapa de neodesenvolvimentista, pois objetivaram nos últimos anos, desenvolver o mercado interno, fortalecer a empresa nacional e aumentar o nível de inovação do parque produtivo brasileiro, ampliando o emprego e a renda de amplas camadas da população. Nessa direção, não é possível entender a oferta de educação profissional se ela não estiver conectada a essa estratégia maior. Entretanto, a grande questão a saber é se isso é de conhecimento desse conjunto significativo de implementadores e qual o uso que essa burocracia faz desse mandato.

As iniciativas para que os Institutos Federais se conectem ao novo projeto de desenvolvimento

A Rede Federal de Educação Profissional tem sua origem em 1909, quando o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou 19 escolas de aprendizes e artífices que, posteriormente, deram origem às Escolas Técnicas e aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets), no final dos anos de 1970. Na sua origem, a educação profissional sempre foi classificada com uma educação de segunda categoria, tendo sido consagrada na Constituição de 1937 aos desvalidos da sorte. Somente com a Constituição de 1988 a educação profissional teve tratamento equânime, tendo sido classificada como uma modalidade de educação

integrada à educação básica.

Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, criados a partir do Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, e da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, abrigam hoje 39 instituições centrais, e devem chegar a 562 unidades, conforme consta na consolidação da terceira etapa do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional anunciado em agosto de 2011 pela Presidência da República. Essa expansão significa quintuplicar o número de escolas existentes em 2002, quando do início do governo Lula. Tem sido uma expansão vigorosa que vai atender a 600 mil alunos em todos os estados da Federação. Foi um avanço notável em menos de uma década, porque a expansão de fato começou a ocorrer em 2005-2006.

Essa nova estrutura institucional se impôs vários desafios: a ampliação do acesso à educação profissional de nível técnico; a graduação tecnológica, por meio de cursos superiores de tecnologia; os bacharelados; as licenciaturas; e a pós-graduação, além da pesquisa e da extensão tecnológica. Tudo isso embasado naquilo que determinou a ousada lei de criação dos Institutos Federais, que no seu artigo segundo diz que os “Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino”. (BRASIL, 2008).

A importância que essa nova estrutura institucional da educação profissional assumiu na agenda da sociedade brasileira pode ser dimensionada pelo orçamento no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Com a criação dos Institutos Federais, a função programática (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica), que era da ordem de R\$ 1,2 bilhão, em 2003, passou para R\$ 2,3 bilhões, em 2009, e atingiu, na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, a marca de R\$ 6,9 bilhões. A participação da educação profissional no orçamento do MEC para 2015 aproxima-se dos 8% do total do ministério (R\$ 7,780 bilhões), projetado em R\$ 101,3 bilhões. O volume de recursos da educação profissional foi sextuplicado nos dez últimos anos.

Ao reunir em torno dos Institutos Federais uma variedade de instituições espalhadas e vinculadas a centros federais, a universidades, a escolas isoladas, a nova institucionalidade da educação profissional pretendeu, além de atender ao

ensino técnico de nível médio, ampliar sua ação para os cursos tecnólogos, os bacharelados, as licenciaturas para apoiar a educação básica, atender a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, a pós-graduação com cursos de mestrado e doutorado e ainda realizar a pesquisa e a extensão. É um notável desafio.

Educação profissional e estratégia de desenvolvimento

A premissa orientadora do esforço governamental na criação de instituições de capacitação, difusão de tecnologia e prestação de serviços tecnológicos é o papel do conhecimento na produção de riquezas. Esta ocorre mobiliza sob distintas formas organizacionais, empresas, cooperativas, redes de produtores e microempreendimentos. A literatura sobre desenvolvimento econômico, especialmente a que está mais relacionada com as capacidades tecnológicas, e a experiência internacional revelam que a criação de uma infraestrutura pública de conhecimento na forma de institutos vocacionados, institutos de pesquisa e organizações que prestam serviços tecnológicos foi decisiva para experiências exitosas em países de industrialização tardia.

O Manual de Oslo⁸² destaca o papel dos vínculos e das fontes externas de conhecimento para a promoção da inovação. Para além da inovação *stricto sensu*, é fundamental destacar o papel do aprendizado tecnológico e o papel do desenvolvimento de habilidades profissionais para o aumento da produtividade do trabalho, a inclusão produtiva e a formação de microempreendimentos.

A ideia de vincular a infraestrutura de conhecimento com as vocações econômicas da região é outro pilar das instituições de capacitação, difusão e criação de conhecimento. Neste sentido, a experiência coreana recente pode constituir uma lição importante. A partir de 2004, há um plano abrangente de promoção da ciência e da tecnologia em nível regional (OCDE, 2009). O plano

82 Publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que orienta a coleta, análise e interpretação dos dados de pesquisas de inovação em nível internacional. A terceira edição do Manual referida aqui é de 2005. A Pesquisa Industrial Tecnológica (Pintec) no Brasil orienta-se por esse Manual.

possui os seguintes eixos:

- desenvolver competências locais em tecnologias estratégicas;
- criar centros regionais para a inovação tecnológica;
- desenvolver recursos humanos locais em Ciência e Tecnologia;
- aumentar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (PD) dos governos locais.

Para cumprir tais objetivos, foram utilizados três tipos de instrumentos: a) serviços coletivos para as empresas; b) trabalho de facilitação para conectar os diferentes atores da aglomeração produtiva regional; c) projetos colaborativos de desenvolvimento tecnológico com várias empresas e universidades que se organizam para acessar as fontes e programas de financiamento em Pesquisa e Desenvolvimento.

Naquilo que possui maior conexão com o escopo de atuação dos Institutos Federais, merecem destaque dois aspectos da experiência coreana: a formação de recursos humanos para a construção das habilidades necessárias na força de trabalho, que contribuem para o desenvolvimento de competências locais, e o trabalho de facilitação para conectar os diferentes atores. Vale destacar que as competências locais não estão necessariamente relacionadas a serviços e indústrias de elevado conteúdo tecnológico, mas podem estar relacionadas a atividades de baixa intensidade tecnológica.

Grosso modo, as organizações vocacionadas para capacitação devem atentar para a capacidade de integrar competências heterogêneas, com apoio dessas organizações a redes pré-existentes de relações, e a construção de novas redes a partir da sua atuação. Para Battista et al., (2009), o grau de integração entre capacitação, educação e políticas de trabalho e o grau de coordenação entre sistemas e níveis de governança são considerados os elementos mais importantes para avaliar a qualidade dos sistemas vocacionais de capacitação, seguidos pela qualidade da capacitação. Os autores também advertem para a necessidade de uma contextualização inteligente da avaliação do desempenho das organizações vocacionais de capacitação, assegurando que a avaliação não incentive uma padronização ou bloqueie caminhos de mudança e crescimento nos sistemas vocacionais.

Em linhas gerais também são essas as premissas que sustentam o papel dos Institutos Federais. O artigo 6º da Lei nº 11.892/2008 enumera uma série de possibilidades de atuação dos Institutos Federais, a saber:

- I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;*
- II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;*
- III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;*
- IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;*
- V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;*
- VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;*
- VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;*
- VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;*
- IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente. (BRASIL, 2008).*

Entretanto, para além da experiência internacional, o caso brasileiro coloca ainda enormes desafios a serem superados, particularmente na educação básica e na transição desta para o ensino superior. As fases do desenvolvimento

vivenciadas por países como a Coreia, caso citado acima, estão ainda longe de serem alcançados pelo Brasil no que se refere, por exemplo, ao atendimento da educação para todos e a construção de um ambiente propício à inovação. Dessa forma, os desafios pretendidos com a reorganização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica são da exata dimensão do nosso atraso em termos de acesso da população ao conhecimento. Em que medida isso está claro para os agentes de implementação?

Qual a cara dos Institutos Federais

Organizações como os Institutos Federais se formam e se consolidam com base nos objetivos que lhe são conferidos pelo mandato legal e por meio das relações que se estabelecem no seu seio e na forma de relacionamento dos indivíduos que compõe aquela organização. A cultura organizacional é permeada por vários fatores. Hofstede (1990) atribui a forma como se processa a tomada de decisões, a designação das funções e as ações cotidianas, aos traços de uma organização. Já Giddens (1984) identifica que as pressões e coerções não empurram alguém a fazer algo que não lhe interesse. Há uma motivação revelada pelas estruturas que pressionam para a ação dos indivíduos, que são denominadas de práticas sociais. O mesmo conceito que vários outros autores do campo de conhecimento das organizações identificam, como o formulado por Bourdieu (1989) de campo social. Nele o autor mostra que o *habitus* não pode resultar em atos mecânicos como sendo as realidades objetivas incorporadas na vida cotidiana, o senso prático, mas sim representam, antes disso, as experiências passadas e incorporadas nas instituições.

Dessa forma, os Institutos Federais têm assumido uma variedade de formas de atuação nos diversos campi em que estão implantados. Subsidiando-nos de estudos realizados no PPGE/UnB, como Silva, Souza e Machado (2012) e Rosa, Souza e Machado (2012) e ainda visitas *in loco* a algumas das unidades de diversos Institutos Federais, pudemos perceber que existe um diferencial entre as unidades que derivam de estruturas já consolidadas e outras que surgiram de bases não existentes.

As unidades existentes tendem a reproduzir culturas passadas baseadas em relações muito pessoais e muito arraigadas ao exercício de uma organização centralizada e extremamente dependente dos grupos dirigentes, como também foi identificado por D'Ascenzi e Lima (2011). Naquelas unidades que surgiram de bases não existentes (construções novas), a presença de jovens pesquisadores, provindos ou não da região, de servidores comprometidos com a missão da organização, tem tido desempenho melhor no que se refere à relação com a comunidade, a oferta de cursos e o envolvimento com a missão concedida pelo mandato legal.

Alguns aspectos reforçaram características de reconhecimento da comunidade em que os Institutos Federais estão inseridos, que não estavam presentes na organização anterior da Rede Federal.

- i) Características do Empreendimento. Em visita a algumas escolas da educação básica e próximas aos campi é fácil constatar o desejo que a escola da rede municipal ou estadual tem de se igualar ao Instituto Federal. Percebeu-se que o desejo de diretores das escolas vinculadas às Secretarias de Educação é ter um prédio nos moldes do Instituto, os alunos desejam os equipamentos do Instituto, o ônibus que faz o transporte para atividades de campo do Instituto, está entre os itens citados. Esse aspecto destaca que é possível ter uma escola diferente da que conhecemos. Em síntese, podemos dizer que a escola de referência é a escola proporcionada pelo governo federal. Este fato aflorou em muitas conversas com alunos e diretores das escolas de educação básica mantidas pelo município ou pelo estado. Nesse particular essa nova institucionalidade permitiu criar uma possível escola de referência para o país, que de alguma forma esteve entre as intenções da pretensão do MEC. Para tanto o artigo de Haddad e Unger (2008), anunciava esta intenção.
- ii) Relação de proximidade com as Secretarias de Educação. A existência de estruturas diferenciadas e de cursos voltados para a formação de professores tem aproximado às Secretarias de Educação dos Institutos Federais. Não somente pelo fato dos Institutos Federais terem aderido às licenciaturas, mas também pela vinculação a programas de formação

de professores, como o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), patrocinado pela Capes, tem sido importante aliado para aproximar as Secretarias de Educação dos Institutos Federais, particularmente, no ensino de ciências, cuja carência é enfrentada pela recomendação prevista no artigo 6º da Lei nº 11.892/2008. Nesse particular, embora sendo inédita essa aproximação, ela tende a beneficiar os sistemas locais de educação, uma vez que boa parte das licenciaturas dialogam com um eixo tecnológico de conhecimento que está previsto como foco dos campi e de alguma forma complementam ações estruturadas para tal.

- iii) Padrão de referência. É perceptível que onde o Instituto Federal se instala logo se estabelece um padrão de referência. É possível identificar em algumas cidades, alunos da rede privada se transferindo para o Instituto Federal, não por causa da gratuidade, mas por causa da excelência do ensino. Não é à toa que algumas unidades dos Institutos Federais têm avaliação no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) superiores a muitas escolas tradicionais da cidade.
- iv) Envolvimento da comunidade. A previsão da existência do Conselho Superior de membros da comunidade é uma característica que diferencia os Institutos Federais dos formatos anteriores à vigência da Lei de criação.

Todavia, se algumas das questões acima se constituem em diferencial e mostram avanços em relação às estruturas anteriores da Rede Federal, algumas reforçam a preocupação com o atendimento às metas previstas. Em boa parte isso se deve a dificuldade incipiente de uma nova cultura dos Institutos Federais. Algumas dessas questões colocaram em evidência as dificuldades de atendimento às metas previstas pela nova institucionalidade. As questões numeradas a seguir são alguns dos exemplos em que a constituição dos Institutos Federais ainda está longe do que prevê o mandato legal e os acordos de compromisso estabelecidos.

- i) Ausência de integração ou de um período de formação dos novos professores fez com que muitos deles preferissem atuar no ensino superior do que na educação básica. Um dos reflexos dessa opção tem

sido a baixa oferta de cursos na modalidade Proeja, que foram um grande diferencial na tentativa de conectar a realidade das escolas técnicas com as demandas sociais (SANTOS, 2010). Novamente aqui, as resistências começam pelos campi mais consolidados do que dos novos, porém, estes acabaram por incorporar o padrão das estruturas antigas. Provindos em sua grande maioria das universidades, os novos professores, pela ausência de um processo de integração/formação, tendem a reproduzir o modelo vivenciado nas universidades. Em geral, é um modelo individualista, baseado na necessidade de alcançar reconhecimento rápido em publicações em revistas indexadas, e muito pouco preocupado em compreender como essa atividade pode beneficiar a instituição. Embora o quantitativo de doutores presentes nos Institutos Federais, abaixo de 30%, seu comportamento tende a estimular os professores com menor titulação. Em algumas universidades o percentual de titulação com o nível de doutorado é superior a 90%. Entre 2005 e 2013, ingressaram na carreira do Ensino Básico Técnico e Tecnológico 15.324 professores,⁸³ e no magistério superior foram 40.771.

- ii) A carência que os Institutos se propuseram a atender na educação básica ficou a descoberto nos próprios Institutos Federais. Nesse particular, ficou ausente no desenho dos Institutos Federais, a questão dos cursos de formação de docentes para a educação profissional. Não é por menos que alguns Institutos Federais estão prevendo para os próximos meses, com a chegada de novos professores, cursos de formação de 300 horas ou mais. Este também é um grande desafio. Como convencer jovens mestres e doutores a se submeterem a uma formação que problematize a sua prática, uma vez que nas próprias universidades, das quais são egressos, não houve a preparação para perseguirem um processo de formação continuada, a não ser, quase que exclusivamente, em benefício próprio. Nesse particular foi acertada a ideia de uma carreira docente específica nos Institutos Federais que tenha vinculação com

⁸³ Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, v.19, n. 216 (abr/2014). Brasília: MP, 1996, v. 1, p. 150.

a das universidades, mas que guarde suas especificidades. Teria sido equivocado submeter os professores dessas instituições às mesmas regras de promoção das universidades. Dessa forma, a criação da equivalência da carreira do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), prevista na Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, assegurou mecanismos de equiparação entre as duas carreiras e garantiu a promoção, para além dos títulos acadêmicos, como é o caso do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC). Esse mecanismo constitui-se num reconhecimento coletivo da produção docente.

- iii) Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) foram importante estímulo para os Institutos Federais, mas seus efeitos ainda não são percebidos. Falta uma ação para aproximar os Institutos Federais das políticas do próprio governo federal. Embora estivesse presente na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e agora consolidada no Plano Brasil Maior (PBM), o anunciado no artigo 6º da Lei dos Institutos Federais ainda não se concretizou, particularmente naquilo que a literatura classifica como sendo o papel de instituições vocacionadas para a inovação. Os Institutos Federais são reconhecidos como importante parceiro na execução de ações complementares da política governamental, mas essa colaboração ainda é muito tópica e não se constitui num feixe de ações que alavanquem um processo virtuoso entre as instituições e o tecido produtivo. A recente reorganização do Senai, que concentrou seus esforços numa rede de educação profissional e numa outra de inovação, possa ser um dos caminhos a serem perseguidos. Nesse aspecto é bom ressaltar que a expansão da Rede Federal em termos de unidades vai se equivaler às escolas do Senai.

Os riscos da descaracterização – um instituto dentro de outro

Num estudo realizado em 2011 para a Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (Secis), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), sobre os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs, 2011), identificamos o baixo

número de unidades nos municípios que possuíam uma unidade de CVT, escola do Senai ou da Rede Federal. O número não passava de 500, sendo que em meados de 2011 o Senai possuía 470 e a Rede Federal 404 unidades. No mesmo município não passavam de uma centena a existência dos três equipamentos (Senai, CVT e Rede Federal). Na proporção por habitante ainda era muito desigual a cobertura de unidades da Rede Federal e de escolas do Senai, embora na média fossem muito próximas, o que mostra que a Rede Federal avançou muito em áreas onde o Senai tinha pouca presença, como é o caso da Bahia, Ceará, Maranhão, Distrito Federal, Alagoas e Sergipe. Entretanto, a presença do Senai nos estados mais industrializados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul era quase o dobro da presença da Rede Federal até aquela data.

Na esteira da expansão da Rede Federal, o governo federal, ao instituir por meio do Projeto de Lei nº 1.209, de 29 de abril de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criou um grande feixe de ações que tem como lócus de atuação os Institutos Federais. Tem sido assim com várias políticas públicas, desde o Plano Brasil Maior ao Bolsa Família. O Pronatec tem como objetivos: i) ampliar as vagas e continuar a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; ii) fomentar a ampliação de vagas das redes estaduais de Educação Profissional; iii) incentivar a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento do Sistema S; iv) fomentar a expansão da oferta de Educação Profissional e Técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.

O Pronatec centralizou no âmbito do Ministério da Educação várias iniciativas que têm no Ministério do Trabalho (MTE) o seu lócus há mais de 20 anos. Entretanto, sua trajetória sempre se pautou naquilo que a legislação lhe confere – o sistema escolar. Ao assumir para si ações que se estabelecem no ambiente de trabalho e em outros espaços de construção, demonstra que, embora queira dar certa organicidade e otimização à educação profissional, falta ao MEC conhecimento sobre a realidade de como se estrutura o diálogo da formação profissional no âmbito das relações de trabalho.

Além disso, a maioria dos cursos reproduzem em alguma medida o modelo de formação adotado pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) (CASTIONI, 2013) e não constituem num itinerário de formação ao

longo da vida produtiva do trabalhador. Ao ser receptor de tais iniciativas, os Institutos Federais acabaram por criar uma estrutura paralela de atendimento: os alunos normais e os do Pronatec.

A nosso ver, esse modelo tem sido um grande desafio para a Rede Federal. Na realidade está se convivendo com uma rede dentro de outra. Há notável incentivo para a realização dos cursos do Pronatec e nem tanto interesse para os cursos de mais longa duração, que combinam a aquisição da escolaridade necessária para a emissão do diploma de técnico e a carga horária necessária para tal habilitação. Entretanto, isso não é exclusividade de tais cursos mobilizados pelo Pronatec. O próprio modelo de ensino médio integrado tem mostrado problemas de evasão e abandono, revelando que muitos jovens procuram estas escolas pela possibilidade de cursarem o ensino médio, mas não necessariamente o ensino técnico. Uma das necessidades do país é atuar sobre a população que já tem o ensino médio e aquela que tendo passado da idade adequada, não tem a escolaridade exigida para o desempenho de funções do mercado de trabalho. Para estas, também, programas como o Pronatec poderiam ser uma importante alternativa de formação e de recrutamento dos Institutos Federais. Entretanto, os próprios implementadores lidam com esse dilema no dia a dia.

Além disso, o desenvolvimento de uma cultura organizacional nos marcos atuais da administração pública coloca sérios limites para o desenvolvimento da centenária, mas ainda jovem Rede Federal de Educação Profissional. É impossível realizar com velocidade e tempestivamente ações que não sejam alcançadas pelas restrições impostas pelos órgãos de controle e pelo excessivo rigor a que foram submetidos as universidades, a rede federal e a rede de institutos federais mantidos pelo MCTI. Se não for rompido com esse padrão que parte da presunção que tudo o que as instituições fazem está sob suspeita, será muito difícil mobilizar os implementadores das políticas.

Considerações finais

Além do panorama traçado acima e que se vincula com um novo redesenho do Estado brasileiro e sua forma de atuar, outro fator que deve ser levado em conta

pelos implementadores é a transição demográfica pela qual passa o Brasil. Um estudo elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, para servir de base para os Objetivos do Milênio, mostra que o tamanho da população jovem brasileira nunca foi, e nunca será, tão grande quanto o de hoje, correspondendo a cerca de 50 milhões de pessoas na faixa entre 15 e 29 anos de idade, equivalendo a 26% da população. Consultados nessa recente pesquisa, os jovens deram prioridade à educação de qualidade. Entre os seis mais importantes temas dos 16 apresentados à consulta, 85,2% dos brasileiros entre 15 a 29 anos, apresentaram respostas superiores ao grupo dos não jovens sobre a importância da educação de qualidade (BRASIL/SAE, 2013).

O país de jovens tem data para acabar. Em 2022, os quantitativos de jovens começarão a decrescer na nossa pirâmide etária e declinarão a uma taxa mais acentuada do que fora nos outros países. Se até lá o Brasil não aproveitar essa oportunidade, dificilmente terá condições de liderar no futuro mudanças nas condições de vida para que possa oferecer a partir de 2040-2050, melhores condições que as atuais a todos os habitantes.

Além disso, seria importante registrar que o país obteve avanços expressivos na escolarização da sua população nos últimos anos. A média de anos de escolarização da população com mais de 25 anos, passou de 6,4 anos em 2004, para 7,7 anos em 2013. Entretanto, preocupam os dados na faixa denominada “jovens-jovens”, que são aqueles classificados pela literatura internacional com idade entre 18 e 24 anos. Estes têm limitados avanços educacionais se comparados aos parâmetros internacionais e tencionam a necessidade de conduzir políticas mais consistentes de inserção no mercado de trabalho visando elevar o padrão de formação e a redução das taxas de rotatividade e de desemprego entre eles, que alcançam o dobro da média nacional, segundo os dados do IBGE (BRASIL, 2014), compilados a partir das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads).

Em 2013, 31% dos jovens de 18 a 24 anos de idade não haviam concluído o ensino médio e não estavam estudando. Este fato é evidenciado pelo abandono precoce dos estudos, que já ocorre na passagem do ensino fundamental para o ensino médio. Embora tenham avançado os dados de escolarização líquida, ou seja, os jovens na idade apropriada (15 a 17 anos) que estão matriculados no

ensino médio, pouco mais da metade estavam matriculados na última etapa da educação básica. Segundo os dados do IBGE, a taxa média de abandono escolar precoce entre os jovens dessa faixa etária, nos 28 países membros da União Europeia, divulgado em 2013, pelo Instituto de Estatística da União Europeia (Statistical Office of the European Communities – EUROSTAT), foi de 12%. Em 2013, o abandono escolar precoce atingia cerca de metade dos jovens de 18 a 24 anos de idade pertencentes ao quintil mais pobre (50,9%), enquanto no quintil mais rico essa proporção era de apenas 9,8%, revelando que a condição social constitui-se determinante na condição educacional.

Esse fato se agrava, uma vez que na semana de referência da pesquisa – Pnad de 2013 –, 1/4 dos jovens entre 18 e 24 anos não estudava e nem trabalhava. Como temos alto índice de distorção idade-série entre os jovens e abandono precoce da escola na passagem do ensino fundamental para o ensino médio, os dados ensejam que estamos gerando uma população que se distancia da formação ideal, de 12 anos de escolaridade e com a perspectiva de baixa formação profissional, o desafio de iniciativas como as do Pronatec, reside exatamente em trazer para um círculo virtuoso de formação essa imensa população de jovens, que necessita ser inserida numa estratégia formativa, para que melhores oportunidades ocupacionais possam ser-lhes oferecidas.

Esse desafio coloca para estruturas como a dos Institutos Federais desafios que precisam estar coordenados com estratégias mais globais e de alcance. Essa parece ser a grande ausência na estratégia dos Institutos Federais. Até para aceitar a realização, como até aqui, de uma rede competindo contra outra, o caso do Pronatec necessaria ter a exata dimensão de que isso é uma necessidade, mas talvez, não será daqui a 10 anos, por exemplo.

A consolidação dos Institutos Federais está necessariamente alicerçada com sua missão estratégica para o país. Negligenciar nesse momento a perda de identidade dessa importante rede poderá comprometer a contribuição que ela pode dar ao país.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BATTISTA, Giuseppe Di et al. **Evaluating the Quality of Italian Local Vocational Training Systems:** Towards a Sustainable and Shared Self-Assessment Tool in Evaluation, v. 15(2), p. 185-203, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL (2008). Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 3 jan. 2015.

_____. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, v. 19, n. 216, (abr./2014). Brasília: MP, 1996, v. 1, p. 150.

_____. SAE. **Juventude levada em conta.** Demografia. Brasília: SAE, 2013. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Juventude-Levada-em-Conta.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** Uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica. IBGE: Rio de Janeiro, n. 34, 2014.

CASTIONI, Remi. Planos, Projetos e Programas de educação Profissional: agora é a vez do Pronatec. **Sociais e Humanas**, Santa Maria/RS, v. 26, n. 1, jan./abr. 2013, p. 25-42.

CENTROS VOCACIONAIS TECNOLÓGICOS. **Resumo Executivo.** Brasília: Cooperação Técnica BID-MCT/Fundo Coreano, 66 p., 2011.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite Lima. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan./jun. 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society**: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.

GONZÁLEZ, Silvia Novick de Senén; PAZ, Isabel Vilella. Las políticas educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball. In: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013

HADDAD, Fernando; UNGER, Mangabeira. Ensino público de qualidade. **Folha de S. Paulo**, 18 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1802200808.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2015.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, a. XXI, n. 55, nov. 2001.

HOFSTEDE, Geert et al. Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases. **Administrative Science Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 286-316, 1990.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York, Russell Sage Foundation, c, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

_____. 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. **Tese** (Doutorado). ...fls.295. São Paulo: USP-FFLCH: Departamento de Ciência Política, 2010.

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

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**. v. 9, n 1. p. 4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemometodologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César.; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

MERCADANTE, Aloísio. As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula. **Tese** (Doutorado), ...fls 537 – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE Unicamp, Campinas, 2010.

OCDE. **Oslo Manual**: guidelines for collecting and interpreting innovation data. Third Edition. Paris, OECD Committee for Scientific and Technological Policy, 2005.

_____. **Reviews of Innovation Policy**: Korea. Paris, OCDE, 2009.

PRESMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

ROSA, Tatiana Fátima Stürmer da; SOUZA, Eda Castro Lucas de; MACHADO, Denise Del Prá Netto. Instituto Federal Sul-Rio-Grandense: práticas sociais como Manifestações Culturais – um estudo do campus Sapucaia do Sul. In: CASTIONI, Remi; SOUZA, Eda Castro Lucas de (Orgs.). **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora da UnB, 2012.

RUS PEREZ, José. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

SANTOS, Simone Valdete dos. Sete lições sobre o PROEJA. In: MOLL, Jaqueline (Colab.). **Educação Profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SILVA, Maria Gildivane Soares; SOUZA, Eda Castro Lucas de; MACHADO, Denise Del Prá Netto. Instituto Federal da Bahia: mudanças e manifestações culturais. In: CASTIONI, Remi; SOUZA, Eda Castro Lucas de (Orgs.). **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora da UnB, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TELLO, César. Las epistemologías de la política educativa – notas históricas y epistemológicas sobre el campo. In: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa:** posicionamientos, perspectivas y enfoques. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

Capítulo 11

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: A PROPOSTA DA EXPANSÃO DA OFERTA DE VAGAS E A EVASÃO NO PRONATEC

Maria Anastácia Ribeiro Maia Carbonesi
Eriane de Araújo Dantas

Introdução

Em diferentes momentos históricos, evidencia-se uma preocupação dos governantes, acadêmicos e educadores para com a implementação de políticas públicas voltadas à formação para o trabalho, sustentadas na proposta de ampliação da oferta de vagas no âmbito da educação profissionalizante. Em certos documentos legais, essa perspectiva estrutura-se de forma explícita, como pode ser observado em alguns textos constitucionais e nas metas e estratégias propostas para essa modalidade de ensino nos Planos Nacionais de Educação (PNE) dos decênios 2001-2011 e 2014-2024.

Os argumentos constroem-se a partir de variadas perspectivas como: melhoria de qualificação de mão de obra; combate ao desemprego; inclusão; permanência ou reinserção de jovens e adultos no mercado de trabalho; aumento do nível de escolaridade; combate à exclusão social de jovens e adultos; educação continuada para melhores condições de competitividade do trabalhador no setor agrícola, comercial e industrial; redução da desigualdade social e desenvolvimento econômico e social do País.

Como forma de assegurar ações nesse sentido, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que tem como principal objetivo a oferta de cursos de formação voltados para o acesso ao mercado de trabalho, tanto para aqueles que ingressarão pela primeira vez no universo produtivo, como para os profissionais que já se encontram no mercado de trabalho e buscam ampliar as suas habilidades profissionais (BRASIL, 2011).

Nessa linha, pode-se supor que o incremento da oferta de vagas nessa modalidade de ensino, como forma de democratização do acesso, representa mecanismo eficaz para assegurar o estabelecimento de uma sinergia entre a demanda social de formação para o trabalho, o número de alunos ingressantes e o número de egressos. Diante dessa realidade, este trabalho de pesquisa constrói-se com o objetivo de analisar a existência de coesão entre a proposta de expansão da oferta de vagas relacionada à meta 11 do PNE 2014-2024 e o número de alunos beneficiados pelo Pronatec em uma instituição privada de ensino superior que concluíram os cursos técnicos de nível médio nos quais estavam matriculados.

O trabalho estrutura-se em cinco partes. Na primeira, abordam-se os artigos constitucionais que preveem a expansão da oferta de vagas na educação profissional, tendo-se em vista que a compreensão desse percurso constitucional é um desdobramento importante para o entendimento da temática. Na segunda, a análise tem como foco as metas e estratégias previstas para a educação profissional nos PNEs 2001-2011 e 2014-2024. A terceira parte apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na quarta, a análise centra-se nos dados coletados na pesquisa documental. Por fim, apresentam-se breves considerações finais.

A proposta de expansão da oferta de vagas na educação profissional nas Constituições brasileiras

Os artigos referentes à educação nas Constituições brasileiras de 1824 e 1891 são reflexo de um país agrário e oligárquico no qual a formação para o trabalho não se constituía elemento de preocupação nas proposições positivadas. Ambos os documentos não trazem considerações quanto à expansão da oferta de vagas para a educação profissionalizante.

Trinta e cinco anos antes da promulgação da Carta Magna de 1891 criaram-se os liceus, que tinham como um de seus principais objetivos promover a formação de artesões e operários para atuarem como mão de obra na lavoura, no comércio e na indústria. Como mostra Bielinski (2009), a criação dos liceus representou o pioneirismo na oferta de formação de mão de obra qualificada ao desempenho das artes e dos ofícios.

A formação para trabalho não foi matéria tratada nos dispositivos da Constituição de 1891, contudo cabe ressaltar que, no período de vigência desse texto constitucional, por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, Nilo Peçanha instituiu a Escola de Aprendizes, destinada à oferta de formação profissional em nível primário e gratuito. De acordo com Santos (2000, p. 214), “esse modelo de ensino profissional foi se consolidando ao longo do tempo e foi adquirindo os contornos necessários até constituir a rede de Escolas Técnicas do País”.

Referência à expansão do acesso à educação profissional fez-se presente nos textos constitucionais a partir da Carta Magna de 1934, desenhada sob a perspectiva desenvolvimentista estabelecida com a Era Vargas (1930-1945). O panorama de modernização consolidado por Getúlio Vargas assentou-se, entre outras propostas, na formação de mão de obra para atender à demanda industrial.

Dentro da perspectiva de mudanças estruturais do país, a Constituição de 1934 traz um capítulo destinado especificamente à educação, imprimindo a esta matéria destaque não verificado nos textos constitucionais anteriores. Entre as propostas constitucionais para o âmbito educacional, no que tange à oferta de educação profissional, destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

(...)

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

Art. 139. Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

Art. 150 - Compete à União:

(...)

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos artigos. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

f) Reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino (...);

Art. 154. Os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo. (BRASIL, 1934).

No que se refere à educação nos seus diferentes níveis, pode-se perceber que na Carta Magna de 1934 os constituintes despenderam atenção à proposta de novas possibilidades de expansão do ensino para atingir número maior de brasileiros, como também conferiram destaque à necessidade de expandir a formação profissional com incentivo fiscal para os estabelecimentos particulares na ocasião da oferta de tal modalidade de ensino.

A Carta Constitucional de 1937, sem abandonar a ideia de modernização econômica expressa na constituição anterior, apresenta no artigo 129 proposta de ampliação da oferta de vagas para a educação profissional. O texto constitucional manifesta claramente perspectiva ideológica que vincula essa modalidade de ensino às classes socialmente menos favorecidas, conforme se verifica no artigo mencionado:

Art. 129 (...)

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumprilhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das industrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1937).

No plano da expansão da oferta de vagas para a educação profissional, esse artigo evidencia a esfera privada como uma das alternativas para a ampliação do número de vagas na educação profissional. Cabe destacar que, durante a vigência da Constituição de 1937, criou-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), mediante o Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que nasceu com a proposta de formar mão de obra qualificada para atender à demanda industrial do país, mostrando a intenção do Estado de expandir as possibilidades de formação profissional e, consequentemente, a oferta de vagas em tal modalidade de ensino.

A Constituição brasileira de 1946 dedica à educação dez artigos, entre os quais o inciso IV do artigo 168, que dispõe sobre a proposta de formação profissional do trabalhador, em específico do trabalhador menor de idade, prevendo que “as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores” (BRASIL, 1946).

Sob uma realidade social desenhada pelo Golpe Militar de 1964, revogou-se a Carta Magna de 1946 e outorgou-se uma nova Constituição, em 1967. Entre os artigos relacionados à educação, especificamente no que diz respeito à ampliação do número de vagas na educação profissional, destaca-se o parágrafo único do artigo 178, que, de forma semelhante à Constituição anterior, dispõe que “As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado”. (BRASIL, 1967).

O artigo citado, como havia feito a Carta Magna de 1946, destaca a atuação da iniciativa privada como forma de expandir a oferta de formação para o trabalho. Contudo, agora não mais voltada apenas para o trabalhador menor de idade, mas também como educação continuada aos trabalhadores de modo geral. Trata-se,

portanto, de uma proposta de expansão da oferta de vagas para a formação de trabalhadores por meio do acesso à educação profissional.

Na Constituição de 1988, no que concerne à educação profissional e à proposta de ampliação da oferta de vagas nessa modalidade de ensino, destaca-se o inciso IV do artigo 214, que determina que:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decimal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
(...)

IV – formação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Essa Constituição, conforme se observa no artigo 214 citado, destina ao PNE o papel de planejar as ações a serem desenvolvidas para promover a oferta da educação profissional. A seguir, analisa-se como os PNEs 2001-2011 e 2014-2024 referem-se a essa modalidade de ensino.

O PNE: as metas e diretrizes para a educação profissional ontem e hoje

A proposta de um PNE com metas e estratégias para os diferentes níveis e modalidades de ensino da educação brasileira, visando ao planejamento estratégico para o enfrentamento das problemáticas do campo educacional, encontra-se nos dispositivos das Cartas Magnas de 1934, 1967 e 1988.

Na Constituição de 1988, entretanto, o PNE é pensado como uma construção coletiva de diferentes atores sociais, com o objetivo de orientar os caminhos interventivos a serem seguidos pelos gestores, visando responder às demandas do campo educacional por meio de políticas públicas. Esse documento marca o compromisso do Estado brasileiro para com o processo de construção do planejamento sistemático, contínuo e de longo prazo, de metas e estratégias que possibilitem o desenvolvimento de procedimentos que promovam mudanças nas

mais variadas esferas da realidade educacional do país.

O conjunto de metas e objetivos propostos, nos PNEs 2001-2011 e 2014-2024, para a educação profissional, fixa as prioridades a serem consideradas no esforço integrado de implementação das políticas públicas voltadas para essa modalidade de ensino.

É relevante, portanto, a reflexão sobre as metas e estratégias fixadas nesses planos, em específico, aquelas referentes à necessidade de expandir a oferta de vagas na educação profissional, sustentada na perspectiva de ampliar as oportunidades para o ingresso e a permanência do aluno trabalhador no mercado de trabalho a partir da formação profissionalizante.

Di Pierro, ao analisar as metas e estratégias fixadas no PNE 2001-2011, aprovado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e os desafios apresentados à elaboração do novo PNE no que diz respeito à educação de jovens e adultos – contudo, com visão ampliada para a totalidade das demandas e desafios a serem enfrentados nos diferentes níveis e modalidades da educação nacional –, entende que:

O processo de construção do novo PNE oferece uma oportunidade para enfrentarmos com um olhar renovado, crítico e esperançoso alguns dos antigos desafios colocados para que os direitos educativos dos jovens, adultos e idosos sejam assegurados. (DI PIERRO, 2010, p. 953).

Para compreender o direcionamento dado na elaboração do PNE 2014-2024, aprovado mediante a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para o planejamento ou replanejamento das políticas públicas voltadas para a educação profissional, necessita-se percorrer as propostas de ações apresentadas no texto do plano anterior.

Acredita-se que o Governo Federal propôs a criação do Pronatec, em 2011, em consonância com o previsto no PNE 2001-2011, no que se refere à proposta de expansão da oferta de vagas na educação profissional disposta na meta 10: “Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional”. (BRASIL, 2001).

Nesse plano, entre as quatorze metas propostas para a educação profissional,

seis relacionam-se à ampliação da oferta de vagas nessa modalidade de ensino, conforme se verifica a seguir:

(...)

3. Mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos destinados a atender à população que está sendo excluída do mercado de trabalho, sempre associados à educação básica, sem prejuízo de que sua oferta seja conjugada com ações para elevação da escolaridade.

(...)

5. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos matriculados ou egressos do ensino médio.

6. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho.

(...)

10. Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.

11. Incentivar, por meio de recursos públicos e privados, a produção de programas de educação a distância que ampliem as possibilidades de educação profissional permanente para toda a população economicamente ativa.

(...)

14. Estimular permanentemente o uso das estruturas públicas e privadas não só para os cursos regulares, mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores com vistas a inseri-los no mercado de trabalho com mais condições de competitividade e produtividade, possibilitando a elevação de seu nível educacional, técnico e de renda. (BRASIL, 2001).

No que se refere às propostas fixadas para a educação profissional no PNE 2014-2024, observa-se que um terço das metas fixadas nesse PNE para a modalidade de ensino dizem respeito à necessidade de expansão da oferta de vagas, validando a importância dada a essa proposta de ação, destacando-se a meta 11 e suas respectivas estratégias de ação:

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Estratégias:

- 11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;
 - 11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;
 - 11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;
 - (...)
 - 11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;
 - 11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;
- (...) (BRASIL, 2014).

Nesse conjunto de disposições legais, o grande protagonista em ambos os PNEs, no que diz respeito à educação profissional, parece ser o desafio de avançar na oferta de vagas, com o objetivo de elevar o acesso da população jovem e adulta a essa modalidade de ensino. Portanto, entre as prioridades elencadas nesses documentos, essa problemática aparece com relevância de enfrentamento. Ainda nessa perspectiva, existe a preocupação para com o estabelecimento de parcerias que possibilitem o alcance de tal meta.

As metas previstas nesses documentos ambicionaram e continuam a ambicionar a implementação de políticas públicas que garantam a um maior número de pessoas o acesso à educação profissional. O Pronatec tem sido um dos caminhos utilizados pelo Poder Público para se alcançar essa meta, estimulando a oferta de vagas nessa modalidade de ensino – tanto nas redes públicas de ensino quanto em instituições privadas.

Entre as ações do Pronatec, destaca-se neste trabalho a oferta de Bolsa-Formação Estudante concedida a alunos matriculados em cursos técnicos de nível médio, na forma subsequente, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Essa concessão realiza-se mediante o pagamento de parcelas mensais, correspondentes à mensalidade dos cursos, diretamente à entidade mantenedora da instituição privada ofertante, após a confirmação da frequência dos estudantes.

Este trabalho, a partir dos resultados de pesquisa documental, analisará a existência de correspondência entre o que propõe o novo PNE, quanto à necessidade de expansão da oferta de vagas na educação profissional, o número de alunos matriculados em cinco cursos de educação profissional técnica de nível médio na forma subsequente ofertados, por meio do Pronatec, em uma instituição privada de ensino superior e o quantitativo de alunos que concluíram esses cursos.

Metodologia

Este estudo de caráter exploratório teve como sujeitos de pesquisa um grupo de alunos matriculados em cinco cursos técnicos de nível médio ofertados, por meio do Pronatec, em uma instituição privada de ensino superior localizada no Distrito Federal. Os participantes da pesquisa foram selecionados entre ingressantes dos cursos do primeiro semestre de 2013, prováveis concluintes no primeiro semestre de 2014.

Para a coleta de dados, utilizaram-se fontes secundárias. Conforme mostra Gil (1999), esse tipo de pesquisa possibilita a coleta de dados por meio de levantamentos documentais e bibliográficos. Nesse caso, a coleta de dados foi realizada por meio da análise documental referente ao número de vagas ofertadas pela instituição de ensino, ao número de matrículas efetuadas e ao número de alunos concluintes, informações disponíveis na secretaria acadêmica da instituição em que a pesquisa foi realizada. Segundo Gil (2002), uma das vantagens da pesquisa documental é que os documentos são fontes estáveis de registros ricos em informações.

O trabalho investigativo também se desenvolveu por meio da análise reflexiva a partir de fontes primárias, como os artigos referentes à educação nas Cartas Magnas de 1824 a 1988 e nos dispositivos legais dos PNEs referentes à educação profissional.

Para o propósito da pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa que, de acordo com Lakatos e Marconi (2004), em alguns casos, trabalha com amostras reduzidas, porém significativas para o alcance dos objetivos propostos. Essa abordagem, como mostra Demo (2000), pode ser definida como uma metodologia de investigação científica na qual o pesquisador procura captar também o que se esconde por trás das evidências, transformando em dados significativos para a interpretação dos resultados de pesquisa o que parecia irrelevante na realidade observada.

Resultados: os dados como instrumento de reflexão

Foram analisados cinco cursos de educação profissional técnica de nível médio na forma subsequente ofertados pela instituição de ensino pesquisada por meio do Pronatec: Técnico em Informática, Técnico em Informática para Internet, Técnico em Logística, Técnico em Multimeios Didáticos e Técnico em Programação de Jogos, todos no período matutino e vespertino. Ao todo, no primeiro semestre de 2013, a instituição pesquisada ofertou seiscentas vagas para esses cursos – entre as quais, 120 para cada curso, sendo sessenta em cada turno. O processo de análise dos dados coletados fixou-se como recorte de estrutura reflexiva a comparação entre o número de alunos matriculados/ingressantes e o de alunos concluintes/egressos dos cursos ofertados por meio do Pronatec na instituição pesquisada. Observou-se também o número de alunos evadidos dos cursos.

Para a melhor exposição dos dados de pesquisa, é indispensável a definição do conceito de evasão. De acordo com Gaioso (2005), o processo de evasão é percebido como a interrupção da trajetória acadêmica do indivíduo a partir da interferência de diferentes variáveis sociais. Pode-se ainda afirmar que a evasão seria a não conclusão de um determinado nível de escolaridade por alunos que nele se encontravam matriculados (BRASIL, 1996).

Na perspectiva de Reinert e Gonçalves (2010, p. 3), a evasão caracteriza-se como a ação de abandono pelo aluno do processo educativo antes do término do período letivo em curso, no qual havia efetivado matrícula e estava frequentando. Como mostram os autores, “A evasão escolar compreende, em linhas gerais, o abandono da escola durante o período letivo, ou seja, o aluno se matricula, inicia suas atividades escolares, porém, em seguida deixa de frequentar a escola, por uma ou um conjunto de razões”. Nesta pesquisa, alunos evadidos referem-se àqueles que abandonaram o curso depois de terem frequentado as aulas por no mínimo um mês letivo e que o fizeram com ou sem comunicação formal à instituição. Matricularam-se nos cursos pesquisados 415 alunos, cuja distribuição por curso e turno de estudo apresenta-se na Tabela 1.

Tabela 1

Demonstrativo do total de matrículas efetuadas por curso e turno

Cursos	Turno		Total
	Matutino	Vespertino	
Técnico em Informática	51	47	98
Técnico em Informática para Internet	46	33	79
Técnico em Logística	54	47	101
Técnico em Multimeios Didáticos	41	24	65
Técnico em Programação de Jogos	40	32	72
TOTAL	232	183	415

Fonte: Dados organizados pelas autoras, com base na pesquisa documental.

A Tabela 1 mostra que as 120 vagas ofertadas em cada curso não foram preenchidas totalmente em nenhum deles. Portanto, do total de seiscentas vagas ofertadas pela instituição analisada, 185 não foram preenchidas, mostrando que houve expressiva ociosidade de vagas.

Dos 415 matriculados, 71 alunos concluíram os cursos em estudo, distribuídos por curso e turno, conforme Tabela 2:

Tabela 2

Número de concluintes por curso e turno

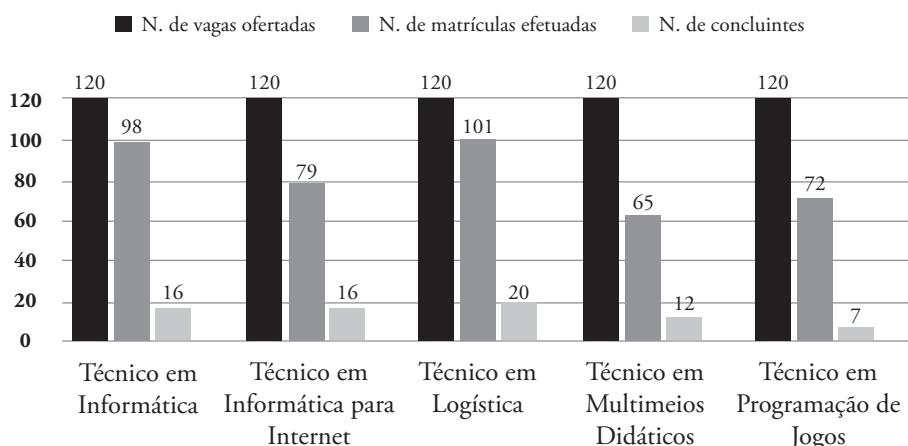
Cursos	Turno		Total
	Matutino	Vespertino	
Técnico em Informática	8	8	16
Técnico em Informática para Internet	4	12	16
Técnico em Logística	13	7	20
Técnico em Multimeios Didáticos	7	5	12
Técnico em Programação de Jogos	2	5	7
TOTAL	34	37	71

Fonte: Dados organizados pelas autoras, com base na pesquisa documental.

Os dados apresentados na Tabela 2 permitem identificar um elevado número de alunos evadidos nos cursos técnicos analisados, oferecidos por intermédio do Pronatec. Enfatiza-se que esse alto índice de evasão ocorreu em todos os cursos e em ambos os turnos analisados. O gráfico 1, a seguir, mostra de modo comparativo o número de vagas por curso ofertadas pela instituição no período de matrícula, o número de matrículas efetuadas e o número de alunos concluintes de cada curso.

Gráfico 1

Relação entre o número de vagas, de matrículas e de concluintes



Fonte: Dados organizados pelas autoras, com base na pesquisa documental

Os dados coletados, quanto ao número de vagas ociosas nos cursos e ao de jovens e adultos ingressantes que concluíram tais cursos, não dialogam com o que dispõe o novo PNE quando propõe como meta a ampliação do acesso a essa modalidade de ensino. Com base nos dados, constata-se que do total dos alunos ingressantes, apenas 17,10% chegaram a concluir os cursos nos quais estavam matriculados. Houve, portanto, um percentual de 82,90% de alunos evadidos dos cursos em estudo.

Esses resultados permitem afirmar que o que se desenha na realidade pesquisada não é uma demanda por expansão do número de vagas a serem ofertadas, tendo em vista o número de vagas ociosas nos cursos analisados e o de estudantes evadidos, mas, sim, o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a redução da evasão nessa modalidade de ensino e melhor aproveitamento das vagas ofertadas. Destaca-se, como mostra Gaioso (2005) e Reinert e Gonçalves (2010), que muitas podem ser as variáveis sociais que levam o aluno a deixar de frequentar um determinado processo de ensino no qual se encontrava matriculado.

Considerações finais

Percebe-se, nos dispositivos das Constituições brasileiras e dos PNEs 2001-2011 e 2014-2024 referentes à educação profissional, que a tendência pendular é aumentar o acesso, que, nesse caso, é considerado avanço, na medida em que possibilita que o jovem e o adulto trabalhador, por meio do ingresso na educação profissional, tenham novas perspectivas de participação social em suas mais variadas dimensões.

No entanto, a ociosidade de vagas e o baixo índice de conclusão nos cursos pesquisados apontam incoerência na proposta do PNE 2014-2024 em relação à necessidade de expandir as vagas na educação profissional, com o objetivo de elevar o acesso da população a essa modalidade de ensino.

O esforço de pesquisa foi relevante na medida em que seus resultados mostraram o distanciamento existente entre a ideia de escassez de vagas ofertadas nessa modalidade de ensino, como deixa brilhar a meta 11 do PNE 2014-2024,

quando propõe como estratégia o aumento do número de vagas nessa modalidade de ensino, e o percentual de 30,83% de vagas não preenchidas no total de vagas oferecidas nos cursos analisados e o percentual de 82,90% de alunos evadidos dos cursos em estudo.

Certamente este estudo de caso não encerra a discussão nem permite fazer considerações gerais ou construir generalizações sobre a temática, mas permite ter uma visão mais clara e certo conhecimento sobre o objeto investigado. Além disso, ao se buscar conhecer o número de alunos evadidos nos cursos pesquisados, obteve-se dados que contribuem para a realização de pesquisa futura mais detalhada sobre as possíveis causas de evasão nesses cursos técnicos analisados. Portanto, a finalização deste estudo trouxe consigo a ideia de recomeço frente às novas indagações que emergiram no decorrer de sua realização.

Referências

- BIELINSKI, Alba Carneiro. O Liceu de Artes e Ofícios - sua história de 1856 a 1906. **19&20**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jan. 2009. Disponível em: <http://www.dezenovevinte.net/ensino_artistico/liceu_alba.htm>. Acesso em: 21 nov. 2014.
- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.
- _____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.
- _____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. Constituição Federal (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edição Técnica, 2006.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 26 nov. 2014.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 26 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Superior. **Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.forgrad.com.br/documents/textos/Diplomacao_Retencao_Evasao_Graduacao_emIES_Publicas-1996.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, 2010, p. 939-959. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

GAIOSO, Natalicia Pacheco de Lacerda. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil.** 2005. 75 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2004.

REINERT, José. Nilson; GONÇALVES, Wilson José. Evasão escolar: percepção curricular como elemento motivador no ensino para os cursos de administração - estudo de caso. **X Colóquio Internacional Sobre Gestión Universitaria en América del Sur**, Mar del Plata, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96926/EVAS%C3%83O%20ESCOLAR%20PERCEP%C3%87%C3%83O%20CURRICULAR%20COMO%20ELEMENTO%20MOTIVADOR%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da Educação Profissional. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 205-224.

Sobre os autores

António Teodoro: Professor Visitante da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), em São Paulo. Professor Catedrático da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, Doutor em Ciências da Educação pela Universidade Nova de Lisboa. Provas de Agregação (Livre Docência) em Educação Comparada. Professor de Sociologia da Educação e Educação Comparada. Diretor do Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (CeiEF), da Universidade Lusófona. Vice-Presidente do Comité de Investigação de Sociologia da Educação (RC04) da Associação Internacional de Sociologia. Co-fundador do Instituto Paulo Freire, de Portugal, e Coordenador da Rede Ibero-Americana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIP). Foi membro fundador do movimento sindical docente, Presidente da Direcção do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (1979-1989) e Secretário-Geral da Federação Nacional dos Professores, FENPROF (1983-1994). Membro do Comité Europeu da Confederação Mundial das Organizações da Profissão Docente, CMOPE/WCOTP (1988-1992) e do Comité Europeu da Internacional de Educação (1993-1994). Inspector-Chefe do Ensino Primário (1974-1975), membro do Conselho Nacional de Educação (1988-1994) e Consultor do Conselho de Ministros para os Assuntos da Educação, Formação, Cultura e Ciência (1995-1999). Diretor da Revista Lusófona de Educação e membro do Conselho Editorial de dezenas de revistas em Portugal, Brasil, EUA e França. É autor de uma vasta obra científica e de intervenção no campo da educação, publicada em português, inglês, espanhol e francês. teodoroantonio@gmail.com

Carlos Alberto Torres é PhD em Educação Internacional e Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Stanford, EUA, com pós-doutorado em Fundamentos da Educação Internacional pela Universidade de Alberta, Canadá. Foi diretor do Centro de Estudos Latinoamericanos da Universidade da Califórnia Los Angeles (UCLA), presidente do comitê de pesquisa em sociologia da educação da International Sociological Association (ISA), e presidente da Comparative & International Education Society (CIES), nos Estados Unidos. Atualmente é Associate Dean para Programas Globais, e Distinguished Professor de Ciências Sociais e Educação Comparada da Escola de Pós-Graduação em Educação e Estudos da Informação (GSEIS, sigla em inglês) da UCLA. É diretor fundador do Instituto Paulo Freire em São Paulo, Buenos Aires e UCLA e o primeiro crítico deste consagrado pensador pedagógico brasileiro e latinoamericano do século XX. Presidente do Conselho Mundial das Sociedades de Educação Comparada (WCCES, sigla em inglês) e professor visitante de universidades na América do Norte, América Latina, Europa, Ásia e África. É autoridade mundial em estudos de sociologia política da educação, tendo atuado nos últimos 30 anos nas áreas de Sociologia da Educação e Educação Comparada e Internacional, além de ser escritor de ficção e poesia. Autor e editor de mais de 60 livros e de 200 artigos, capítulos de livros, verbetes em encyclopédias, publicado em diversos idiomas, destacando-se: *Social Theory and Education*, em co-autoria com Raymond Morrow; *Comparative Education: The Dialectics of the Global and the Local*, em co-autoria com Robert Arnove e *Education, Democracy and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World*.

Um de seus últimos livros – **Diálogo e práxis educativa: uma leitura crítica de Paulo Freire**, será lançado após a sua Conferência, conforme programação constante no presente folder.

Candido Alberto Gomes: Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1968), mestrado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1977) e doutorado em educação(PhD) pela University of California, Los Angeles (1983). É professor de educação superior e pesquisador na área de educação, com foco especialmente em políticas e gestão da educação, atuando principalmente nos seguintes temas:

políticas educacionais, sociologia da educação, democratização da educação, ensino médio, educação profissional e financiamento e custos da educação. Como resultado das suas pesquisas, incluindo dissertações e teses orientadas, tem cerca de 270 publicações acadêmicas, incluindo livros, capítulos de livros, artigos, em diversos idiomas. Isto não seria possível sem a estreita colaboração dos seus alunos, orientandos, ex-orientandos e colegas. Foi assessor concursado do Senado Federal, da Assembleia Constituinte e da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, onde desenvolveu um trabalho de construção de pontes entre a pesquisa e as políticas educacionais. Presidiu a Sociedade Brasileira de Educação Comparada e foi membro e presidente do Comitê de Pesquisa do Conselho Mundial das Sociedades de Educação Comparada. Tem sido consultor de diversas organizações nacionais e internacionais, entre elas a UNESCO, pela qual tem diversas obras publicadas. E-mail: clgomes@terra.com.br

Célio da Cunha: Bacharel e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1968), mestre em Educação pela Universidade de Brasília (1980) e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1987). Atualmente é Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Brasília – área de concentração: políticas públicas de educação e história das ideias pedagógicas. Professor Adjunto IV da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (aposentado) membro do Comitê Científico da Revista Brasileira de Pós-graduação (RBPG) da Capes e do Conselho Editorial das revistas Linhas Críticas (UnB), Ensaio (Fundação Cesgranrio), Política e Administração da Educação (Anpae) e Intergração e Conhecimento do NEIES-Mercosul.. Atuou como coordenador editorial e assessor especial da UNESCO no Brasil na área de educação por vários anos. Tem livros e artigos publicados e experiência em políticas públicas de educação. Foi analista de ciência e tecnologia e Superintendente da área de Ciências Humanas e Sociais do CNPq e Diretor e Secretário Adjunto de Política Educacional do MEC. No início da carreira, dirigiu o Departamento de Ensino e Pesquisa da UFMT. Professor permanente do PPG em Educação da UCB. E-mail: celio.cunha226@gmail.com

Elizabeth Tunes: Possui graduação em Psicologia pela Universidade de Brasília, mestrado e doutorado em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é pesquisadora associado da Universidade de Brasília e professora do Centro Universitário de Brasília. Sua atividade de pesquisa focaliza, principalmente, os seguintes temas: conhecimento científico e conhecimento escolar, relação professor-aluno, aprendizagem e desenvolvimento, desenvolvimento psicológico atípico e deficiência mental, processos de escolarização e o significado social da escola. E-mail: bethtunes@gmail.com

Eriane de Araújo Dantas: Possui graduação em Pedagogia pela Universidade de Brasília (2009) e atuou como professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Atualmente é mestrandna em Educação na Universidade Católica de Brasília e especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E-mail: erianeead@gmail.com

Estela María Miranda: Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular de Política Educacional y Legislación Escolar, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Directora del Grupo de Investigación: “Estudios sobre políticas educativas” (GiEPE) (CIFFYH-UNC). Miembro del Consejo Académico de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe). Coordinadora del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (NEIES-Mercosur). Editora de la Revista Digital “Integración y Conocimiento” del NEIES-Mercosur. Miembro del Comité Académico de Doctorado en Ciencias de la Educación (2013-2016). Directora del Doctorado en Ciencias de la Educación (2002-2013)(FFYH-UNC). Miembro de Comités editorial y científico de journals y revistas nacionales e internacionales. Ha publicado libros y artículos en revistas científicas en temáticas referidas a políticas educativas, con énfasis en la educación secundaria y educación superior en Argentina y América Latina. E-mail: estelamiranda@arnet.com.ar

Fábio Mariano da Paz: Doutor em Educação na área de políticas públicas, organização escolar e formação de professores pela Universidade Estadual Paulista; Júlio de Mesquita Filho" - UNESP de Presidente Prudente/SP e Université Lumière Lyon 2 – França. Membro do GPFOPE - Grupo de Pesquisa Formação de professores, políticas públicas e espaço escolar pela UNESP de Presidente Prudente/SP. Mestre em Educação na área de políticas públicas e administração escolar pela Universidade Estadual Paulista; Júlio de Mesquita Filho" - UNESP de Marília/SP. Possui graduação em Pedagogia Plena pela FAI - Faculdades Adamantinenses Integradas (2007) e graduação em História pela Universidade de Franca - UNIFRAN. É pós-graduado em Psicopedagogia Institucional pela FALC - Faculdade da Aldeia de Carapicuíba (2008) e formado como Técnico de Laboratório de Análises Clínicas pela UME Unidade Modelo de Ensino de Dracena. Atualmente é Supervisor de Ensino efetivo da Secretaria Municipal de Educação de Birigui, Professor efetivo no curso de Pedagogia da FATEB - Fundação Municipal de Ensino de Birigui -, onde leciona as disciplinas de Princípios e Métodos da Administração Escolar, Filosofia da Educação, História da Educação Antiga, Medieval e Moderna e Política Educacional Brasileira. Tem experiência na área da Educação, na rede pública e particular, mais especificamente na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, em que lecionou como titular de 2004 a 2008, e no Instituto das Apóstolas do Sagrado Coração de Jesus. Além disso, possui experiência em carreira do magistério, área na qual foi responsável pela Comissão do Plano de Carreira do Magistério Público de Adamantina por mais de 2 anos, entre 2006 e 2008 e, no período de 2009 a 2010 como Presidente da Comissão de Acompanhamento e Reestruturação do Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público de Birigui. Atuou como presidente do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB durante os anos de 2011 a 2013, presidente do Conselho Municipal de Educação entre os anos de 2010 a 2012 e atualmente é membro da Comissão Coordenadora para Elaboração do Plano Municipal de Educação de Birigui para o decênio 2015-2024.

Gabriela Menezes de Souza: Doutoranda em Educação na Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduada em Letras pelo Centro Universitário de Brasília (1992) e Mestre em Educação pela UCB (2008). Foi horista em algumas IES no DF e atualmente é professora na educação básica no Colégio Militar de Brasília (concursada). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão pedagógica, gestor, mal estar docente, gestão; terceiro setor; público; privado e trabalho docente. E-mail: profgabrielams@gmail.com

Lúcio Gomes Dantas: Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Psicologia; especialista em Administração e Planejamento Escolar; graduado em Filosofia. Membro do Instituto dos Irmãos Maristas. Professor da Universidade Católica de Salvador (UCSal) e Diretor do Colégio Marista Patamares, Salvador, BA. Tem experiência nas áreas de docência e gestão escolar. Membro do grupo de pesquisa *A relação entre práticas sociais instituídas e desenvolvimento cultural* da Universidade de Brasília (UnB). Dedica-se a estudos sobre histórias de vida ligadas à formação docente; pobreza, ética e valores espirituais, objetivando analisar como esses temas são discutidos e vividos nos processos de escolarização do conhecimento. E-mail: lucio@marista.edu.br

Luiz Augusto Damasceno Brasil: Graduado em Direito Civil pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UniDF -1987); graduado em Pedagogia pela Universidade Católica de Brasília (UCB -1992); pós-graduado lato sensu em Didática do Ensino Superior pela Universidade Católica de Brasília (UCB -1994), pós-graduado stricto sensu Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB (2002). É Servidor Público Federal da carreira de Ciência e Tecnologia, Tecnologista Sênior da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro-MTE. Coordena os Projetos de Educação em Segurança e Saúde no Trabalho no Distrito Federal e nos estados de Goiás, Mato Grosso e Tocantins. Representa a Fundacentro-MTE junto ao Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP). Possui experiência e atua principalmente nos seguintes temas: Educação do Trabalhador, Políticas Públicas de Qualificação Profissional, Direito Privado, Andragogia, Higiene Ocupacional,

Ergonomia e Gestão de Programas de Segurança e Saúde no Trabalho. Em 2010 foi agraciado com a Comenda de Honra ao Mérito da Segurança e Saúde no Trabalho, concedida pela Associação Nacional da Indústria de Material de Segurança e Proteção ao Trabalho. Em 2014 foi agraciado com a Comenda do Mérito Dom Pedro I, concedida pela Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura. E-mail: ladbrasil@hotmail.com

Marcelo Lúcio Otoni de Castro: possui graduação em História pela Universidade de Brasília (1986) e mestrado em História pela Universidade de Brasília (1991). Atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal. Atuando principalmente nos seguintes temas: história; religião; política; sociologia. E-mail: otoni21@yahoo.com.br

Maria Anastácia Ribeiro Maia Carbonesi: Mestra em educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB, Especialista em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília - UCB, Especialista em Ecoturismo pela Universidade de Brasília - UNB e Graduada em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal - AEUDF. Atua como Docente e Assessora Pedagógica da Reitoria e Pró-Reitoria do Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Membro da Associação Latinoamericana de Filosofia da Educação - ALFE. Tem experiência na área de Educação Superior, com ênfase em Educação, Sociologia e Filosofia. E-mail: anastaciamaiacarbone@hotmaill.com

Maria de Fátima Matos de Souza: Possui graduação em Licenciatura Plena e Bacharelado em História, pela Universidade Federal do Pará (1995), mestrado em Educação, pela Universidade Metodista de Piracicaba (1998), doutorado em Educação Escolar, pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (2007), no ano de 2015 iniciou estudos de pós-doutoramento na Universidade Católica de Brasília . É professora na Universidade Federal do Oeste do Pará, atuando em cursos de graduação e no Programa de Pós-graduação em Educação. Participa como pesquisadora do Grupo de estudos e pesquisa em História, Sociedade e Educação no Brasil - HISTEDBR/SECÇÃO-PA e coordena o Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Interdisciplinaridade na Amazônia -

GEPEIA. Tem experiência na área de Educação Superior em nível de graduação e pós-graduação, atuando principalmente nos seguintes temas: política e legislação educacional, avaliação educacional, exclusão escolar, formação docente, educação do campo e história da educação. E-mail: fmatoz@gmail.com

Marli Alves Flores Melo: Doutoranda em Educação, na linha de concentração Política e Administração Educacional, eixo de pesquisa Política, Gestão e Economia da Educação e Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduação em Matemática Superior na Faculdade Católica de Brasília. Pós-Graduação em Metodologia da Matemática e Licenciatura Plena em Ciências-Matemática no Centro Universitário de Brasília. Experiências: docente de matemática nos Ensinos Fundamental, Médio e Superior na Graduação e Pós-Graduação nos cursos de Pedagogia e Licenciatura em Matemática; consultora no Ministério da Educação no desenvolvimento de projetos nas esferas federal e estadual pela UNESCO/ PNUD na Secretaria de Educação Especial - Núcleo de Atendimento das Altas Habilidades/Superdotação (NAAH/S) e na Secretaria de Educação Profissional, e Tecnológica (SETEC)- Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica com atuação pedagógica na Coordenação Geral de Projetos de Fortalecimento e Acompanhamento aos Sistemas Públicos do Ensino. E-mail: floresmelo@gmail.com

Nora Loila Lamfri: Profesora en Ciencias de la Educación y Magister en Investigación Educativa-mención socioantropológica-por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Adjunta a cargo en Planeamiento de la Educación y Profesora Adjunta en Política Educacional y Legislación Escolar, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Co-Directora del Grupo de Investigación: “Estudios sobre políticas educativas” (GiEPE) (CIFFYH-UNC). Coordinadora de la RED de Investigación Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los osgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de evaluación de la calidad de la Educación Superior (2014-2018) SPU-NEIES. Tiene publicaciones en temáticas referidas a políticas educativas, con énfasis en la educación secundaria y educación superior comparada en Argentina y América Latina. E-mail nlamfri@hotmail.com

Remi Castioni: Possui graduação (Bacharelado) em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul (1991) e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é professor-pesquisador da Universidade de Brasília, classe Associado, atuando na Faculdade de Educação e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. Coordenador da linha de pesquisa em políticas públicas e gestão da educação do PPGE. Tem experiência na área de gestão de políticas federativas. Atua no tema da educação e trabalho, com ênfase em qualificação profissional, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, qualificação profissional, políticas de educação, emprego, desenvolvimento regional, arranjos produtivos, certificação profissional e ensino médio. E-mail: rcastioni@globo.com

Wellington Ferreira de Jesus: Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2011); mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (2007); graduação em História - FFLCH da USP (1985), Licenciado em História pela FE da USP (1985) professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Educação e na Graduação da Universidade Católica de Brasília (UCB), atua na educação básica na Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF); Tem experiência na área de História, com ênfase na história das políticas do financiamento a educação no Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, educação básica, fundos constitucionais para a educação (Fundef, Fundeb), direito a educação, controle social de recursos. Membro do Fórum Nacional de Educação; integra a Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação); Anped (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação), a Fineduca (Associação de pesquisa em financiamento da educação) e a SBHE (Sociedade Brasileira de História da Educação). Possui artigos, capítulos publicados, é organizador de livro sobre políticas e educação no Brasil. E-mail: wellington.jesus@catolica.edu.br

Yoshie Ussami Ferrari Leite: Livre-docente pela FCT/Unesp/Campus de Presidente Prudente, Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, com Estágio de Pós-Doutoramento em Educação na Universidade de São Paulo. Professora Adjunta do Departamento de Educação e do Programa

de Pós-graduação em Educação da FCT/Unesp/Campus de Presidente Prudente. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: formação de professores, políticas educacionais e escola pública. Líder do Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Políticas Públicas e Espaço Escolar e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação, no período de 2004 a 2007. E-mail: yoshieufleite@gmail.com

Coleção Juventude, Educação e Sociedade

- 1. CALIMAN, Geraldo (Org.).** Violências e Direitos Humanos: Espaços da Educação, 2013.
- 2. SIVERES, Luiz (Org.).** A Extensão Universitária como Princípio de Aprendizagem, 2013.
- 3. MACHADO, Magali.** A Escola e seus Processos de Humanização, 2013.
- 4. BRITO, Renato.** Gestão e Comunidade Escolar, 2013.
- 5. CALIMAN, G.; PIERONI, V.; FERMINO, A.** Pedagogia da Alteridade, 2014.
- 6. RIBEIRO, Olzeni; MORAES, Maria Cândida.** Criatividade em uma Perspectiva Transdisciplinar, 2014.
- 7. CUNHA, Celio; JESUS, Wellington; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce.** A Educação em Novas Arenas, 2014.
- 8. CALIMAN, G. (Org.).** Direitos Humanos na Pedagogia do Amanhã, 2014.
- 9. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo (Org.).** Educação Profissional para Pessoas com Deficiência, 2014.
- 10. MORAES, Maria Cândida; BATALLOSO, Juan Miguel; MENDES, Paulo Correa (Org.).** Ética, Docência Transdisciplinar e Histórias de Vida, 2014.
- 11. SÍVERES, Luiz.** Encontros e diálogos: pedagogia da presença, proximidade e partida, 2015.
- 12. SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses (Org.).** Juventudes e Tecnologias: Sociabilidades e Aprendizagens, 2015.
- 13. GALVÃO, Afonso; SÍVERES, Luiz (Orgs.).** A formação psicossocial do professor: As representações sociais no contexto educacional, 2015.
- 14. GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; ZARDO, Sinara Polom; SANTOS, Aline Veiga dos (Orgs.).** Educação Superior: conjunturas, políticas e perspectivas, 2015.
- 15. PAULO, Thais Sarmanho; ALMEIDA, Sandra Francesca Conte de.** Violência e Escola, 2015.
- 16. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo.** Inclusão de Pessoas com Deficiência na Educação Profissional e no Trabalho, 2015.
- 17. BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Orgs.).** Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos, 2015.
- 18. CUNHA, Célio (Org.).** O MEC pós-Constituição, 2016.
- 19. BRASIL, Kátia Tarouquella; DRIEU, Didier (Orgs.).** Mediação, simbolização e espaço grupal: propostas de intervenções com adolescentes vulneráveis, 2016.
- 20. CALIMAN, Geraldo; VASCONCELOS, Ivar César Oliveira de (Orgs.).** Juventude Universitária: Percepções sobre Justiça e Direitos Humanos, 2016.
- 21. SIVERES, L. (Org.).** Diálogo: Um princípio pedagógico, 2016.

Pero no solo criticar, en la mayor experiencia del ‘aufheben’ hegeliano de criticar, conservar y superar, en mirada dialéctica, sino también celebrar los logros de la educación liberadora y las luchas sociales, y proponer nuevas alternativas, nuevas utopías, nuevos horizontes, nuevos modos, cada vez más humanos, justos, pacíficos y amorosos de interrelación entre las gentes, las familias, las comunidades y las naciones en el sistema internacional. No podemos aceptar un compromiso menor que este ya que no hay utopías de medias tintas.

Carlos Alberto Torres

Associate Dean para Programas Sociais e Distinguished Professor de Ciências Sociais e Educação Comparada da Escola de Pós-graduação em Educação da UCLA (USA)



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,
Educação e Sociedade

