

## **SÉRIE-ESTUDOS**

**Periódico do Programa de Pós-Graduação em  
Educação da UCDB**

Série-Estudos publica artigos de caráter teórico e/ou empírico na área da Educação.

---

Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, n. 34 (jul./dez. 2012). Campo Grande : UCDB, 1995.

Semestral

ISSN 1414-5138

V. 23,5 cm.

1. Educação 2. Professor - Formação 3. Ensino 4. Política Educacional 5. Gestão Escolar.

---

Indexada em:

BBE - Biblioteca Brasileira de Educação (Brasília, Inep)

EDUBASE - UNICAMP

CLASE - Universidad Nacional Autónoma de México

Solicita-se permuta / Exchange is requested

Tiragem: 1.000 exemplares



Missão Salesiana de Mato Grosso  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
Instituição Salesiana de Educação Superior

## **SÉRIE-ESTUDOS**

### **Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**

Campo Grande-MS, n. 34, p. 1-308, jul./dez. 2012.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
Instituição Salesiana de Educação Superior

**Chanceler:** *Pe. Lauro Takaki Shinohara*

**Reitor:** *Pe. José Marinoni*

**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:** *Prof. Dr. Hemerson Pistori*

**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação:** *Jefferson Carriello do Carmo*

*Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB - Publicada desde 1995*

**Editor Responsável**

Jefferson Carriello do Carmo (jefferson@ucdb.br)

**Conselho Editorial**

Adir Casaro Nascimento

Marta Regina Brostolin

Ruth Pavan

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Flavinês Rebolo

**Conselho Científico**

Ahyas Siss – UFRRJ

Amarílio Ferreira Junior – UFSCar

Belmira Oliveira Bueno – USP

Celso João Ferretti – UTFPR

Graça Aparecida Cicillini – UFU

Emília Freitas de Lima – UFSCar

Gaudêncio Frigotto – UERJ

Hamid Chaachoua – Université Joseph Fourier  
(UJF)/França

Iara Tatiana Bonin – ULBRA

José Luis Sanfelice – UNICAMP

Luís Carlos de Menezes – USP

Maria Izabel da Cunha – UNISINOS

Marilda Aparecida Behrens – PUCPR

Romualdo Portela de Oliveira – USP

Sonia Vasquez Garrido – PUC/Chile

Susana E. Vior – Universidad Nacional de Luján  
(UNLu)/Argentina

Valdemar Sguissardi – UFSCar/UNIMEP

Yoshie Ussami Ferrari Leite – UNESP

**Nominata de Pareceristas Ad hoc**

Alessandra Cristina Furtado – UFGD

Elisângela Alves da Silva Scaff – UFGD

Ester Senna – UFMS

Flavinês Rebolo – UCDB

Giselle Cristina Martins Real – UFGD

Heitor Homero Marques – UCDB

Maria Susana Vasconcelos Jimenez – UECE

Marilda Moraes Garcia Bruno – UFGD

Morgana de Fatima Agostini Martins – UFGD

Regina Tereza Cestari de Oliveira – UCDB

Direitos reservados à **Editora UCDB** (Membro da Associação Brasileira das Editoras Universitárias - ABEU);

Coordenação de Editoração: *Ereni dos Santos Benvenuti*

Editoração Eletrônica: *Glauciene da Silva Lima*

Revisão de texto: *Maria Helena Silva Cruz*

Bibliotecária: *Clélia Takie Nakahata Bezerra - CRB n. 1/757*

Capa: *Helder D. de Souza e Miguel P. B. Pimentel (Agência Experimental de Publicidade)*

Av. Tamandaré, 6.000 - Jardim Seminário

CEP: 79117-900 - Campo Grande - MS - Fone/Fax: (67) 3312-3373

e-mail: editora@ucdb.br - <http://www.ucdb.br/editora>

## Editorial

Criada em 1995, no então PPGE/UCDB, a *Revista Série-Estudos* tem sido um veículo relevante de comunicação do conhecimento produzido na área de Educação. O presente número, composto por pesquisadores vinculados a diferentes Programas de Pós-Graduação do Brasil, expressa muito bem esse traço, qual seja a produção do conhecimento numa perspectiva do saber universal. O número está composto por dossiê, artigos e resenha. O dossiê *Estudos sobre implementação de planos e programas para a educação básica* reúne artigos de pesquisadores de diferentes Instituições do país, que buscam analisar e debater o PDE/PAR, com foco na educação básica. Os nove artigos de demanda compõem-se da seguinte forma: o primeiro artigo, Ponto de Vista, *Cidade, cotidiano, cidadania: um olhar ambiental*, de Maria Lucia de Amorim Soares e Leandro Petarnella, é uma análise da urbe, mediada pela temática sobre educação ambiental e suas ocorrências. Entendem que a cidade está constituída por espaços mortos, o que coloca em risco as relações e a construção da cidadania e a possível socialização do *ethos* no interior da sociedade dita ambiental, mas marcada por um comportamento eminentemente industrial. Nos dois próximos textos, a temática é a questão indígena. O primeiro, *O indígena narrado por Alfredo de Taunay na obra A Retirada da Laguna*, de Elisa Maria Balzan e Neimar Machado de Sousa, constitui uma análise bibliográfica da obra *A Retirada da Laguna* do Visconde de Taunay, cujo objetivo foi compreender as relações indígenas, sob vários olhares, ora visto como valente e lutador, conhecedor que era dos territórios, ora dado como ser violento cruel e selvagem. O segundo artigo, *Povos indígenas, conhecimentos tradicionais e diálogo de saberes nas instituições de educação superior: desafios para uns e outros*, de Antonio J. Brand e Valéria A. M. de Oliveira Calderoni, traz uma reflexão sobre os conhecimentos tradicionais indígenas e enfatiza a necessidade de um diálogo de saberes nas práticas de ensino nas Instituições de Educação Superior (IES). O objetivo foi abordar os desafios de caráter epistemológico postos pela presença destes outros, os indígenas, nos espaços acadêmicos, partindo da premissa de que suas expectativas e demandas não se restringem aos contornos já previstos pelos programas de inclusão de setores socialmente excluídos das universidades. Os próximos textos trazem, na sua temática geral, a questão da formação do professor, cotidiano escolar e a questão da leitura. O texto de Maria Marina Dias Cavalcante e Isabel Magda Said Pierre Carneiro, *Aproximações para uma pedagogia universitária na voz de professores da educação básica*, toma como referência de análise reflexões e proposições de profissionais da educação básica sobre a Pedagogia Universitária com origem nas suas memórias de formação e na prática pedagógica escolar. Já o texto *A construção de subjetividades nas práticas de disciplinamento: narrativas sobre o cotidiano escolar*, de Eliete Jussara Nogueira, apresenta narrativas sobre o cotidiano escolar, com objetivo de identificar dispositivos de poder, como o disciplinamento dos alunos e a constituição de subjetividades socialmente determinadas. Com o texto *É possível ensinar uma paixão? Reflexões circunstanciadas sobre o processo de formação do leitor*, de Rosimar

Serena Siqueira Esquinsani e Valdocir Antonio Esquinsani, ao desenharem respostas para esta provocação, o texto filia-se às reflexões sobre o fomento à leitura na escola, admitindo ser possível construir metodologias e estratégias que favoreçam uma relação positiva com a leitura. O texto de Karina Pacheco Dohms, Claus Dieter Stobäus e Juan José Mouriño Mosquera, *Níveis de mal/bem-estar, autoimagem e autoestima e autorrealização de docentes em uma escola tradicional de Porto Alegre*, analisa as influências que o mal/bem-estar docente podem provocar no fazer docente. Mostram que os dados evidenciam um grande nível de estresse entre os professores, apesar da tendência a níveis positivos de autoimagem e autoestima, existindo também necessidades de autorrealização a serem satisfeitas, para chegarem a uma melhor autorrealização. O texto *As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político?* de Sueli Ribeiro Comar, analisa as políticas do Banco Mundial para diversidade cultural após 1990, por meio de três momentos. A dinâmica neoliberal exposta na reforma do Estado e da Educação no Brasil após 1990; a presença desse discurso materializado na Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, elaborada pela UNESCO em 2002; e os limites e as perspectivas da legislação gerada das orientações do Banco Mundial, as quais chegam à escola trazendo novas e complexas tarefas para esta instituição. Por fim, o texto *Formação de professores de Matemática: um estudo a partir da Revista Nova Escola*, de Cláudio José de Oliveira e Beatriz Terezinha Daudt Fischer, examina a revista Nova Escola entre 1997 e 2005, entendendo-a como um dispositivo de formação de professores. Situa o estudo no terreno das discussões das relações de poder e a produção de significados para o exercício da docência em Matemática nos anos iniciais do Ensino Fundamental. No desfecho desta edição, o texto *Reforma e políticas de educação do governo do estado de São Paulo (2007-2011)*, de Miguel Russo e Celso Carvalho, apresenta resultados parciais de uma pesquisa, cujo tema central são as reformas educacionais em curso no estado de São Paulo, no âmbito do denominado Programa de Ação do Governo para a Educação, do programa São Paulo Faz Escola. O objetivo da pesquisa é compreender os fundamentos político-pedagógicos da reforma bem como seus impactos na prática escolar, a partir do marco regulatório na década de 1990, por ocasião do governo FHC. Na Resenha de Sidinea Cândida Faria, do livro *Educação superior: expansão e reformas educativas*, organizado por Deise Mancebo, Mariluce Bittar e Vera Lúcia Jacob Chaves, o foco de análise encontra eco nas reformas educativas do Ensino Superior, em vigor no país.

Por fim, agradeço imensamente aos autores dos artigos a confiança depositada em nosso trabalho, ao Conselho Editorial, aos pareceristas *ad hoc* pelo excelente trabalho de avaliação, à revisora dos textos e, em especial, a Glauciene e Ereni pela atenção e paciência no processo de editoração.

Prof. Dr. Jefferson Carriello do Carmo  
Editor da Revista Série-Estudos

# Sumário

## Ponto de vista

Cidade, cotidiano, cidadania: um olhar ambiental .....	13
<i>City, daily, citizenship: a view from the environment</i> .....	13
Maria Lucia de Amorim Soares	
Leandro Petarnella	

## Dossiê: “Estudos sobre implementação de planos e programas para a educação básica”

Apresentação.....	27
Regina Tereza Cestari de Oliveira	
Relação público privado na educação básica – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias.....	31
<i>Public private relation on basic education – notes about the historic and the case of PDE-PAR – Technologies Guide</i> .....	31
Vera Maria Vidal Peroni	
Alexandre José Rossi	
Daniela de Oliveira Pires	
Lucia Hugo Uczak	
Luciani Paz Comerlatto	
Maria Raquel Caetano	
Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas.....	45
<i>Educational planning and technocracy in the contemporaneous educational politics</i> .....	45
Eliza Bartolozzi Ferreira	
O PAR como indutor do planejamento da educação municipal.....	61
<i>PAR as inductor of the municipal education</i> .....	61
Marília Fonseca	
Severino Vilar de Albuquerque	
Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul.....	75
<i>Review of the implementation of the joint actions plan in prioritized municipalities of Rio Grande do Sul</i> .....	75
Neusa Chaves Batista	
Cleusa Conceição Terres Schuch	
Daniela Borba Bürgie	
Elena Maria Billig Mello	
Isabel Leticia Pedroso de Medeiros	

<b>O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal.....</b>	<b>93</b>
<i>The Plan of Articulated Actions: perceptions and expectations in management of the municipal education.....</i>	<i>93</i>
Maria Couto Cunha	
Jean Mário Araújo Costa	
Rosemeire Baraúna Meira de Araújo	
<b>Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise.....</b>	<b>111</b>
<i>The Articulated Actions Plan priorities in municipalities: exercise in cooperative analysis.....</i>	<i>111</i>
Luciana Teofilo Santana	
Theresa Maria de Freitas Adrião	
<b>Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul.....</b>	<b>133</b>
<i>Preparation, implementation and monitoring of the Articulated Action Plan (PAR) in municipalities in Mato Grosso do Sul.....</i>	<i>133</i>
Regina Tereza Cestari de Oliveira	
Elisângela Alves da Silva Scaff	
Ester Senna	
<b>Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sul-mato-grossenses.....</b>	<b>147</b>
<i>Planning the policy for special education within the Articulated Action Plan (PAR) in the municipalities of Mato Grosso do Sul.....</i>	<i>147</i>
Jassonia Lima Vasconcelos Paccini	
Nesdete Mesquita Corrêa	

## **Artigos**

<b>O indígena narrado por Alfredo de Taunay na obra A Retirada da Laguna .....</b>	<b>167</b>
<i>The indigenous told by Alfredo Taunay of work in A Retirada da Laguna.....</i>	<i>167</i>
Elisa Maria Balzan	
Neimar Machado de Sousa	
<b>Povos indígenas, conhecimentos tradicionais e diálogo de saberes nas instituições de educação superior: desafios para uns e outros.....</b>	<b>179</b>
<i>indigenous peoples, traditional knowledge and knowledge of dialogue in institutions of higher education: challenges for each other.....</i>	<i>179</i>
Antonio J. Brand	
Valéria A. M. de Oliveira Calderoni	
<b>Aproximações para uma pedagogia universitária na voz de professores da educação básica .....</b>	<b>189</b>
<i>Approaches to university pedagogy in the voice of the basic education teachers.....</i>	<i>189</i>
Maria Marina Dias Cavalcante	
Isabel Magda Said Pierre Carneiro	



A construção de subjetividades nas práticas de disciplinamento: narrativas sobre o cotidiano escolar.....	205
<i>The construction of subjectivities in disciplinment practices: narratives about daily school.....</i>	205
Eliete Jussara Nogueira	
É possível ensinar uma paixão? Reflexões circunstanciadas sobre o processo de formação do leitor.....	217
<i>It is possible teach a passion? Detailed reflections on the process of formation of reader.....</i>	217
Rosimar Serena Siqueira Esquinsani	
Valdocir Antonio Esquinsani	
Níveis de mal/bem-estar, autoimagem e autoestima e autorrealização de docentes em uma escola tradicional de Porto Alegre.....	227
<i>Teachers levels of malaise/well-being, self-image, self-esteem and self-actualization in a traditional school of Porto Alegre.....</i>	227
Karina Pacheco Dohms	
Claus Dieter Stobäus	
Juan José Mouriño Mosquera	
As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político?.....	247
<i>The politics of the World Bank for the cultural diversity after 1990: valuation of the differences or emphasis in equity how political imperative?.....</i>	247
Sueli Ribeiro Comar	
Formação de professores de matemática: um estudo a partir da revista Nova Escola.....	259
<i>Mathematics teachers qualification: a study based on Nova Escola magazin.....</i>	259
Cláudio José de Oliveira	
Beatriz Terezinha Daudt Fischer	
Reforma e políticas de educação do governo do estado de São Paulo (2007-2011).....	275
<i>The São Paulo state government educational reform and policy (2007-2011).....</i>	275
Miguel Russo	
Celso Carvalho	

## **Resenha**

Educação superior: expansão e reformas educativas.....	293
<i>Higher education: expansion and educational reforms.....</i>	293
Sidinea Cândida Faria	



# Ponto de vista

---



# **Cidade, cotidiano, cidadania: um olhar ambiental**

## ***City, daily, citizenship: a view from the environment***

Maria Lucia de Amorim Soares\*

Leandro Petarnella\*\*

\* Doutora em Ciências: Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP/SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba (Uniso/SP). E-mail: maria.soares@prof.uniso.br

\*\* Doutor em Educação pela Universidade de Sorocaba (Uniso/SP). Professor do Departamento de Ciências Gerais da Universidade Nove de Julho (Uninove/SP). E-mail: leandro\_66@hotmail.com

### **Resumo**

Para o homem comum, o mundo concreto e imediato é a cidade. Na cidade, a natureza está oculta. As áreas urbanas, sob o ponto de vista ambiental, mostram-se como espaços mortos. Nessa perspectiva, ao pensar a cidade e o cotidiano dos seus habitantes, a partir da educação ambiental, os termos de incidência aparecem associados às relações de cidadania no interior da sociedade, visto a vida não ser produto da técnica, mas da política enquanto ação que dá sentido à materialidade. Como consequência será possível socializar o *ethos* nesta sociedade ambiental, no reverso da ambientalização da dimensão comportamental da sociedade industrial.

### **Palavras-chave**

Cidade. Cidadania. Meio ambiente.

### **Abstract**

For the common man, the world is the concrete and immediate city. In the city, the nature is hidden. Urban areas, under the environmental point of view, appear as dead spaces. From this perspective, to think the city and daily life of its inhabitants, from environmental education, the terms appear associated with the incidence relations of citizenship within society, because life is not a product of technique, but an action policy that gives sense of materiality. As a result you can socialize the environmental ethos in this society, on the reverse of the behavioral dimension of the greening of industrial society.

### **Key words**

City. Citizenship. Environment.

## Introdução

Para o homem comum, o Mundo, mundo concreto, imediato, é a Cidade, sobretudo a Metrópole. Despiando a roupa da Natureza e vestindo a roupa da Técnica, a Cidade, é objeto inteiramente histórico, impondo a ideia de um tempo humano, um tempo fabricado pelo homem, tornando-se possível tratá-la de forma empírica, contábil, concreta (SANTOS, 1994).

A Cidade é o lugar em que o Mundo se move mais e os homens também, em movimentos de copresença. A copresença ensina aos homens a diferença existente entre eles e, por isso, a Cidade é o lugar da educação e da reeducação. Como dado ativo, lugar da educação e da reeducação ambiental, porque sendo crítica desde o seu nascimento, visto associar lógicas externas, trazidas pelas transformações mundiais, a lógicas internas, subordinadas às primeiras, a cidade vai se tornando “cidade sem cidadãos” (SANTOS, 1987). Daí, por exemplo, a rua, onde o estacionamento expulsou o jardim, tornar-se arena de conflito, e não mais o lugar do encontro e da festa.

Na cidade, a natureza está oculta. Como um produto fugaz do território, a natureza torna-se fator de consumo, em consequência originando sua marginalidade, ou quando resta, por exemplo, como floresta urbana, sendo apreciada enquanto paisagem ou lugar para o ecoturismo. A natureza, vista como aquilo que não é produzido aparece como um valor de uso e, sob o capital, como valor de troca largamente explorado.

Quanto à biotecnologia, ao reproduzir a natureza por meio da manipulação genética de animais e vegetais, reduz as formas de vida a mera matéria-prima com a introdução de patentes de genes no mercado e a reivindicação de propriedade intelectual para os bioprodutos inventados. Dessa forma, a natureza é, também, reproduzida pela sociedade.

Nesse contexto, surge a problemática ambiental urbana, refletindo a cidade como objeto de um processo incessante de transformações que atingem áreas necessárias a realização das atividades modernas de produção e de circulação. Já que os recursos disponíveis, ou trazidos de fora, são orientados para essas transformações, o resto da cidade não recebe cuidados, sendo essa diferença de tratamento um dos fatores da crise ambiental. Santos tem razão ao afirmar que:

Os novos objetos surgem para atender a reclamos precisos da produção material ou imaterial, criando espaços exclusivos de certas funções. À cidade como um todo, teatro da existência de todos os seus moradores, superpõe-se essa nova sociedade moderna seletiva, cidade técnico-científica-informacional, cheia de intencionalidades do novo modo de produzir, criada, na superfície e no subsolo, nos objetos visíveis e nas infraestruturas, ao sabor das exigências sempre renovadas da ciência e da tecnologia. (SANTOS, 1994, p. 76).

Quer se trate de metrópoles, de cidades médias ou pequenas, o fenômeno urbano traduz as circunstâncias da ur-

banização da sociedade. No Brasil, mais de 80% da população vive em cidades e, dentre os 20% que vivem no campo, os hábitos da vida urbana têm sido difundidos rapidamente. Desse constatar, pode-se inferir que a educação ambiental, formal e não-formal, no seu aspecto de educação política, não pode perder de vista seus inúmeros e complexos desafios com relação à cidadania no cotidiano da vida urbana.

Os pressupostos elencados acima são aqueles que norteiam a reflexão deste documento no sentido de alavancar um pensar sobre as áreas urbanas, que têm sido vistas, tradicionalmente, do ponto de vista ambiental, como espaços mortos, ainda que tomadas como focos principais da problemática ambiental contemporânea – seja pela lógica da produção industrial e suas mazelas, seja pelos padrões de consumo que atuam intensamente na destruição e desperdício dos recursos naturais e humanos.

Analisando os trabalhos do GT Educação Ambiental da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), pelo que acima foi exposto, e para avançar além da mera descrição das questões socioespaciais urbanas, a questão proposta para debate enseja ágil subsunção. A remissão aos textos desse grupo de trabalho revela em todos eles a ausência do desafio da elucidação das metamorfoses urbanas, a produção de espaços e homens considerados supérfluos. Nessa perspectiva, ao ampliar nosso olhar e pensar a cidade e o cotidiano dos seres habitantes, tangenciando uma vinculação com a educação ambiental, os termos de

incidência aparecem associados às relações de cidadania no interior da sociedade. Logo, uma questão de direito, relacionada à formação de um sujeito capaz de história própria, individual e coletiva ou seja, emancipatória.

A cidade é o lugar da revolta, da rebelião. O homem do campo ao exigir condições de financiamentos ou de preço para sua produção vai com seu trator para a cidade e fecha a porta do banco. Este documento tem a mesma ambiência: relacionar e articular quatro ideias – força, ou seja, a cidade, o cotidiano, a cidadania sob um olhar ambiental, para que a Cidade seja um lugar de cidadãos.

### **A cidade, meio ambiente construído**

O meio ambiente construído se diferencia pela carga maior ou menor de ciência, tecnologia e informação, segundo regiões e lugares: “o artifício tende a se sobrepor e substituir a natureza” (SANTOS, 1994, p. 73). É nesse sentido que se pode dizer que a cidade, teatro da existência de todos os seus moradores, aquela herdeira dos primórdios da história urbana, uma cidade plástica, foi superposta por uma cidade moderna seletiva, cidade técnico-científica-informacional, lugar onde os objetos contemporâneos são o suporte de ações racionais realizadas em bolsões de modernidade atual. Nas aglomerações urbanas da fase anterior, as mudanças ocorriam sem alteração intrínseca de seus objetos físicos, ainda que estes aumentassem em tamanho, em funcionalidade, e buscassem uma nova ordem. Novos

modos de ser cidade se adaptavam às velhas formas de ser. Já as aglomerações urbanas atuais resultam de intencionalidades exigentes cujos paradigmas são os edifícios e áreas inteligentes.

Enquanto espaços preparados para exercer funções precisas, as aglomerações contemporâneas criam “ecologias exigentes”:

Forma-se, assim, o fundamento de uma nova escassez, uma nova segregação espacial, uma nova teoria do valor e uma nova realidade da lei do valor. Mais ainda, cada lugar se torna capaz, em razão exclusiva de tais virtualidades, de transmitir valores aos objetos que sobre ele se constroem, do mesmo modo que os edifícios funcionalmente adequados transferem valor às atividades para as quais foram criados. (SANTOS, 1994, p. 77).

O aumento desmesurado da cidade afeta o sistema de movimento, tornando-o anárquico, e a funcionalização de setores hegemônicos agrava a distribuição das atividades dos homens e dos seus ritmos. Graças à nova arquitetura e à qualidade técnico-científico-informacional do meio ambiente construído, a racionalidade urbana é somente a do lucro que se superpõe e deforma o sistema social e o sistema cultural, agindo sobre o restante, não hegemônico, do sistema econômico – os bairros periféricos, os subúrbios, as ocupações de beira de rios e das baixadas insalubres, as favelas, as construções precárias em vertentes íngremes ou mesmo em conjuntos habitacionais populares. É

nesses espaços opacos, onde os tempos são lentos (SANTOS, 1996), adaptados às infraestruturas incompletas ou herdadas do passado, que está o retrato da diversidade das classes sociais, das diferenças de renda e dos modelos culturais, bem como dos graves problemas socioambientais.

Há, portanto, dois níveis de territórios no concreto da cidade: as áreas “luminosas” constituídas ao sabor da modernidade e que se justapõem, superpõem e contrapõem-se às zonas “opacas” onde vivem os pobres: “Estas são os espaços do aproximativo e não (como as zonas luminosas) espaços de exatidão, são espaços inorgânicos, abertos e não espaços racionalizados e racionalizadores, são espaços de lentidão e não de vertigens” (SANTOS, 1994, p. 83).

Aliados aos dois níveis de territórios, no concreto da cidade, há dois níveis de análise que se entrecruzam. O primeiro, já acima explicitado apesar de maneira breve, procura correspondência entre os elementos do processo social da modernidade implicados na mudança das formas de uso do tempo e em suas relações com a valorização do espaço, porque permite aprofundar a temática da segregação socioespacial, chegando à formação de territórios delimitados no urbano. O segundo nível diz respeito aos elementos que se instalam ao rés do cotidiano banal, a vida do dia a dia, em que ainda persistem tradições, hábitos e costumes, base e repertório de crises do povo e de onde podem ser recolhidos saberes, habilidades que podem virar produtos e coisas. E, aquilo que não



vira, permanece como resíduo (LEFEBVRE, 1991), em relação ao movimento do mercado, podendo por vezes, integrar o folclore (SEABRA, 2004).

É a discussão do segundo nível, o cotidiano, a vida do dia a dia, que será objeto do pensar que se segue, tendo por base um raciocínio que pretende articular a formação do cotidiano urbano com as formas da segregação socioespacial. Como está aprisionada no cotidiano, a natureza reflete a forma como vem sendo tratada no campo do conhecimento técnico-científico, na vida cotidiana urbana e nas condições de cidadania existentes no concreto do país.

Daí vêm os graves problemas de relacionamento entre a atual civilização material e a natureza. Ao adotar um modelo técnico único, que se sobrepõe à multiplicidade de recursos naturais e humanos, a mundialização do planeta unifica a natureza, momento no qual suas diversas frações são postas ao alcance dos mais diversos capitais, que as individualizam, hierarquizando-as segundo lógicas com escalas diversas. A uma escala mundial corresponde uma lógica mundial, que guia os investimentos, a circulação das riquezas, a distribuição das mercadorias. Cada lugar, porém, é ponto de encontro de lógicas que trabalham em diferentes escalas, sejam as de interesse longínquos ou próximos, mundiais ou locais. Unificada em benefício de firmas, Estados e classes hegemônicas, a natureza não é mais amiga, e o homem não é mais seu amigo.

## **Cotidiano urbano**

O cotidiano do homem moderno é caracterizado pela repetição e pela tendência à homogeneização (LEFEBVRE, 1991). Esse fenômeno da vida cotidiana contribui na

direção da normatização do viver a cidade, que deixa de ser entendida como produção e passa a ser entendida apenas como consumo. Considerando que a sociedade baseia-se no descartável, condição a que cada vez mais pessoas aderem, conseqüentemente necessitando de maiores quantidades de produtos, a capacidade de consumo torna este modelo, sobretudo nas cidades, um problema socioambiental.

Em outras épocas da história, as pessoas tinham uma rotina de afazeres, o seu dia a dia, mas não cotidiano. Para as pessoas, por mais árduas que fossem as tarefas, restava ainda o uso de sua criatividade, posto que o trabalho era artesanal, o que diferenciava os produtos produzidos e a forma de consumo desses objetos. O tempo era regulado pelos homens em sua relação com a natureza, e não pelo relógio do cartão de ponto. Explicitando: não existia cotidiano no sentido a que se refere Lefebvre (1991), pois, o dia a dia estava marcado pela irracionalidade, pelo culto aos deuses e à natureza, o que conferia a cada povo uma explicação e entendimento do mundo de maneira diferenciada.

O cotidiano a que Lefebvre (1991) se refere é marcado pelo racionalismo que derruba o mito da natureza e da magia, e cria um novo mito: o da cientificidade. Mito, pois a racionalidade e a tecnicidade

passam a identificar-se como naturais (HORKHEIMER, 1985), sendo que ambas têm um lugar próprio para se estabelecerem: o meio urbano, levando em conta também o fato de que é ele que se produz. Racionalidade e tecnicidade entram na sociedade e contribuem para a produção da cidade. Fora dela não produzem mais que objetos isolados.

Como conceito, a vida cotidiana, diz Lefebvre (1989), sempre existiu, porém impregnada de valores, de ritos, de mitos. A palavra cotidiano designa a entrada dessa vida cotidiana na modernidade: o cotidiano enquanto objeto de uma programação cujo desenrolar é comandado pelo mercado, pelo sistema de equivalências, pelo marketing e pela publicidade. Acrescentando o conceito de “cotidianidade”, Lefebvre informa que ele ressalta o que é homogêneo, repetitivo, fragmentário na vida cotidiana: os mesmos gestos, os mesmos trajetos, mundo de manipulação, com respostas funcionais às situações de vivências, lugar onde o homem se movimenta com instantaneidade mecânica e com sentido de familiaridade nas ações banais.

Historicamente, o cotidiano urbano delineava-se à medida que a industrialização progredia e os trabalhadores preenchiam de vida os bairros de operários que se formavam, a cidade tornando-se o lugar do encontro da vida privada com a vida pública. Sobre os recém-egressos do campo se exercia o fascínio da cidade, tanto pela materialidade que guardava todos os tempos (as catedrais, os mosteiros, jardins e praças públicas), como pelas ideias

que se tornavam ideais em circulação. A cidade era a promessa de um mundo melhor, mundo com novas possibilidades, principalmente para os migrantes rurais que deixavam os arados e as enxadas para trás. Essa cidade foi sendo consumida ante os preceitos de uma sociedade tecnológica, industrial e de massas, afirmando positivamente a cidade, ao mesmo tempo que realizava a anticidade que, para além da materialidade urbana, era a negação do ideário civilizatório da cidade. Foi sobre esse plano que o cotidiano emergiu, cindindo, articulando dialeticamente o viver e o vivido.

Na vida cotidiana, o viver corresponde à dimensão objetiva das práticas, enquanto o vivido, muito mais amplo, integra a subjetividade. A relação entre esses dois níveis forma a vida cotidiana que, como conceito, permite discutir os diferentes níveis que encerram a problemática da reprodução social. Nesse sentido, a ascensão da cidade significou um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo, do impessoal sobre o doméstico.

Isso coloca a questão de pensar que a cidade e a anti-cidade integram um único processo no qual as funções e atributos econômicos sobrepõem todos os outros, o que, em termos históricos correspondeu à formação da cidade capitalista. Em decorrência, alterou-se a disposição dos meios de vida: alimentos, vestuários, remédios, moradia têm que ser encontrados no mercado, onde são padronizados; maximizou-se o uso de bens e fatores produtivos; aprofundou-se a divisão social do

trabalho, fato que repercutiu na disposição dos meios de vida, desencadeando novas necessidades, aumentando o exército de trabalhadores e diversificando produtos. Essas totalizações constituíram-se na condição para que os fundamentos de relações propriamente de mercado, de domínio do valor de troca, se generalizassem.

Os contingentes de população urbana, precariamente urbanizadas ou não, além daqueles que continuam chegando, têm que se inserir nos territórios do urbano: espaços profundamente recortados pela propriedade, divididos ou fracionados e que estão funcional e estruturalmente articulados ao nível do cotidiano, através do consumo de mercadorias e do dinheiro. Confirmaram-se assim os fundamentos da desigualdade já que os territórios de uso no urbano são espaços de segregação consumada, sejam quarteirões bem equipados com alto valor imobiliário ou áreas precariamente urbanizadas. Dos primeiros, são exemplos os bairros jardins e os condomínios de luxo; dos segundos, são as ocupações de beira de rios com barracos de madeirite, de lona e plástico, as favelas ou as construções precárias em vertentes íngremes.

Fato é que essas contradições foram sendo acumuladas e permanecem nos fundamentos da existência dos pobres urbanos. Elas impõem estratégias e lutas para sobrevivência na cidade porque “para permanecer habitante há que ser morador, há que ser aquele que usa, que delimita territórios de uso” (SEABRA, 2004, p. 183), sejam quais forem os graus de exclusão social a que estejam submetidos e os pro-

blemas ambientais que enfrentem. Pode-se afirmar, face ao estabelecido, a existência da cidade sem cidadãos.

## **A Cidadania**

Hoje, mais dramaticamente do que em outros momentos da história urbana, a segregação socioespacial, ao realizar-se sob o processo de valorização do espaço, é percebida e vivida como contradição inerente à reprodução social. Por essa razão, “a inclusão perversa (expressa nas subabitações, nas ocupações, nas favelas...) dos supostamente excluídos não passa despercebida e expõe à sociedade inteira, a problemática da urbanização como um problema de reprodução da vida” (SEABRA, 2004, p. 193), logo de qualidade da vida, uma questão ambiental. Em decorrência, uma questão de cidadania atrofiada, mutilada.

Essa constatação permite afirmar que, em termos de conteúdos sociais da urbanização, a população pobre, trabalhadora e migrante, acomodou-se nas periferias ou nas favelas, e a população de maior renda confinou-se em condomínios exclusivos. A primeira, configurando uma paisagem de grande homogeneidade nos bairros periféricos – sucessão infinita de casas cinzas, de blocos, com ausência total do verde, ou nos cenários plásticos das favelas arranjadas sincreticamente em estruturas polimórficas crescendo ao longo dos rios, das linhas férreas, nos mangues, nas encostas íngremes. A segunda, com belos prédios de apartamentos providos de inúmeros confortos como piscina para

adulto, piscina para crianças, pergolados da piscina, salão de festas adulto, salão de festas infantil, salão de jogos juvenil, praça de apoio a festas, gazebos, *paifitness*, praça jovem, sauna, *playground*, *solarium*, *porte-cochère*, *lan house*, *street ball*, pista de caminhada, pista de *skate*, espaço *zen*, churrasqueira com forno de pizza, *pet care*, bar molhado, *garage band*, espelhos d'água, *home theater* e redário; ou em condomínios horizontais fechados com muita idealização do bucólico, propondo o cultivo dos próprios jardins em amplos terrenos, contra o barulho, a fadiga, a poluição e a insegurança existentes na cidade. A primeira, funcionando como suporte de um conjunto de atividades no interior dos prédios de apartamentos ou nos condomínios horizontais exercidas por cozinheiros, arrumadeiras, babás, jornaleiros, carteiros, jardineiros, porteiros, pedreiros, serventes, entre outras. A segunda, recebendo para trabalhar, em suas casas, os pobres oriundos das “zonas opacas”, para que, em conjuntas práticas de viver, registrem-se a instrumentalização e a cooptação da pobreza em seu próprio benefício.

Nas palavras de Diderot, “é a propriedade que faz o cidadão”. Entende-se, assim, que, para ser cidadão e exercer a cidadania, faz-se necessário o homem ser proprietário. Todos os outros que não tenham propriedade não são considerados cidadãos.

As raízes da ideia de cidadania encontram-se na Grécia, onde, pela primeira vez na história do Ocidente, realizou-se uma experiência de participação na vida da cidade, ainda que restrita apenas aos

homens livres, excluindo escravos e mulheres. No entanto, somente com o processo de construção dos Estados Nacionais, na Revolução Francesa, a ideia de cidadania passou a ganhar o significado moderno. Desde então, ela tem evoluído historicamente, podendo-se dizer que cidadania significa, hoje, a vida em sociedade, que respeita os direitos e efetiva os deveres dos indivíduos, dos grupos, das empresas, das comunidades, do Estado. A ideia de cidadania faz apelo a uma vida mais justa, mais democrática, com menos sofrimento, em um mundo do qual sejam erradicados os grandes males como fome, guerra, violência, ignorância, preconceito, discriminação, e no qual saúde, educação, moradia, qualidade de vida e do meio ambiente e o entendimento entre etnias e nações sejam favorecidos e preservados.

Essa ideia parece, à primeira vista, simples de ser aceita e efetivada. No entanto coloca uma questão fundamental, especialmente frente à cidade e ao cotidiano urbano. Como vem sendo explicitado nos itens anteriores, ela necessita, para realizar-se, de um projeto civilizatório que a sustente e aglutine os esforços dos indivíduos e segmentos da sociedade. Entretanto os seres humanos, na atualidade, não têm mais um projeto civilizatório comum. Não há mais acordo sobre como atingir os objetivos para uma vida melhor e, mais radicalmente, sobre os sacrifícios a fazer para garantir sua efetiva concretização e sobre as mudanças que deveriam ser implementadas caso o projeto de cidadania deixasse a dimensão do discurso e das boas intenções e passasse a mobilizar,

de fato, todos os segmentos da sociedade (TOURAINÉ, 1999).

Isso remete à ideia de que a democracia deve ser radicalizada para que o desafio ambiental urbano seja superado. Santos (2002) tem chamado as democracias atuais de “democracia de baixa intensidade e sugere que devemos democratizar a democracia”. A expressão não poderia ser melhor para dar conta do desafio ambiental urbano, até porque, por comportar a totalidade natureza-cultura, o meio ambiente difuso e público não pode ser regido apenas pela lógica do capital, altamente expropriadora e desigual ao promover tanto a apropriação desmedida da natureza como a exploração dos indivíduos.

Cidadania é o direito de ter uma vida digna, de ser homem (COVRE, 1991). Santos (1987, p. 07) pondera: “A cidadania, sem dúvida, se aprende. É assim que ela se torna estado de espírito enraizada na cultura”. Santos (1987) está, com isso, expondo um elemento basilar da cidadania: o da conquista. É preciso que os “homens lentos das áreas opacas” (SANTOS, 1996) ainda que desprovidos das condições básicas para o início do processo de cidadania (por exemplo: educação, justiça social e liberdade) potencializem seus poucos recursos visando à mobilização política, uma vez que este é o primeiro passo do caminho rumo à cidadania. Nesse caminho, há certo tempo, aqui ou ali, muitos jovens mostram a sua disposição de fazer a crítica da sua própria condição, nos mais diversos lugares, com uma linguagem própria (que muito se parece com um

dialeto) efetivadas nas inscrições e nos desenhos murais (GRAFITIS), efetivado nas letras das músicas que compõem (RAPS) e nos passos extravagantes de seus bailados (BREAKS), formas de expressão no chamado movimento HIP HOP.

## **Limiar**

Relacionar e articular quatro ideias-força, cidade, cotidiano e cidadania sob um olhar ambiental, constituiu o objetivo central deste documento de aproximação teórica. Pelas matrizes argumentativas utilizadas, na busca de visibilidade dos desafios urbanos propostos em face dos dilemas da contemporaneidade, decorrentes da lógica capitalista de produção, é possível fazer a afirmativa de que se vive um momento histórico com particularidades substantivas de grande impacto social; a contemporaneidade converge para potencialidades transformadoras de sentido libertário, no entanto, impõe relações humanas cada vez mais perversas de expropriação.

Sendo verdadeiro que todo espaço habitado pelo homem é um produto socialmente construído, no caso da cidade essa noção assume uma dimensão radical. Segundo dados do IBGE, de 2001, no Brasil há 3 milhões de domicílios, ou cerca de 12 milhões de pessoas que vivem sem água, e 23,9 milhões de domicílios ou 93 milhões de pessoas que não possuem qualquer serviço de coleta de esgoto, isso para citar apenas dois tipos de serviços urbanos. Assim, a análise das dicotomias presentes na cidade encaminham o foco deste docu-

mento para implicações políticas: “o direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991), ao espaço do poder e da cidadania; a vida cotidiana e suas lutas políticas espacializadas; a produção social do espaço em suas múltiplas implicações, incluídas a reprodução das relações de produção na trama extensiva da cidade industrial explodida; a consciência ambiental das transformações profundas na compreensão do processo de produção e na organização econômica e espacial da sociedade. Entretanto o impacto real dessa consciência sobre a cidade, enquanto ambiente construído, deixa ainda muito a desejar visto as áreas urbanas permanecerem como espaços mortos, ao nível das ciências e da educação ambientais.

Carrión (1986, p. 193) diz que há uma ideologia ecológica ligada ao capitalismo ecológico, que não apenas faz naturais as relações sociais, mas se volta contra a população enquanto contrapõe jardins nos altos dos prédios e um ruralismo mítico de volta à natureza aos territórios de uso da população pobre. Essa interpretação naturalista da cidade, naturaliza a própria relação sociedade-natureza, confundindo pobreza com deteriorização ambiental, igualando a crise social e econômica à crise ambiental, muitas vezes culpando a vítima (SANTOS, 1990).

Não é de todo descabido pensar a respeito da impossibilidade prática de uma conclusão sobre a problemática enfocada. Permanecem em aberto inúmeras questões. Todavia, na medida em que a cidade é, antes de tudo, uma forma de conteúdo com características que tem a ver com estruturas econômicas, sociais, culturais,

políticas e ambientais, ela deve ser o centro de atenções da educação ambiental.

Como no cotidiano urbano a natureza está oculta do ponto de vista da visão tradicional, ela não aparece enquanto recurso, matéria-prima e mercadoria, mas está implícita em todos os bens produzidos e consumidos pela sociedade: alimento, moradia, eletrodomésticos, por exemplo. A separação entre cidade, cotidiano, cidadania e natureza marca a existência social da abstração que se concretiza na separação de uso e valor de uso como no esfacelamento do indivíduo e da fragmentação da família decorrente da rapidez do processo de transformação da cidade. Na cena final do filme *Avalon*, escrito e dirigido por Barry Levinson em 1992, assiste-se à prevalência desse efêmero na cidade:

Há alguns anos fui ver a casa em Avalon. Na estava mais lá. Não é só a casa, mas toda a vizinhança. Fui ver o salão onde eu e meus irmãos costumávamos tocar, também não existia mais. Não só ele, mas o mercado onde fazíamos nossas compras também. Tudo desapareceu. Fui ver lugar onde Eva morava. Não existe mais. Nem a rua existe mais, nem mesmo a rua. Então fui ver o clube noturno do qual fui dono e, graças a Deus estava lá. Por um minuto achei que eu nunca tivesse existido. (CARLOS, 1994, p. 196).

Assim, quando o natural cede lugar ao artefato criado pela técnica, quando a racionalidade triunfante se revela através da natureza instrumentalizada, é a cidade a área prenhe de ciência, tecnologia. Entre-

tanto a vida não é produto da técnica, mas da política enquanto ação que dá sentido à materialidade. Um olhar ambiental sobre o cotidiano citadino impõe-se então, como desafio de cidadania na elucidação das metamorfoses da sociedade contemporânea e das contradições sociais urbanas, não somente para interpretá-las, mas fundamentalmente para transformá-las. Como consequência, será possível socializar o *ethos* de uma sociedade ambiental no reverso da ambientalização da dimensão comportamental da sociedade industrial como se faz hoje.

## Referências

- CARLOS, A. F. A. A natureza do espaço fragmentado. In: *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- CARRION, F. Ecologia urbana en Quito durante la década de los setenta. In: IBARA, V. et al. *La ciudad y el medio ambiente en America Latina*. Mexico: El Colegio de México, 1986.
- COVRE, N. de L. M. *O que é cidadania?* São Paulo: Brasiliense, 1991.
- HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. *A dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- LEFEBVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Idéias contemporâneas: entrevistas do Le Monde*. São Paulo: Ática, 1989.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. A metrópole: modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel, 1990.
- \_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- SEABRA, O. C. L. Territórios do uso: cotidiano e modo de vida. *Cidades - Revista Científica / Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente*, v. 1, n. 2, 2004.
- TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1999.

**Recebido em março de 2012**

**Aprovado para publicação em julho de 2012**





Dossiê “Estudos sobre  
implementação de planos  
e programas para a  
educação básica”



## **Apresentação**

### **Dossiê “Estudos sobre implementação de planos e programas para a educação básica”**

O planejamento, de forma mais ampla, pode-se caracterizar “como uma atividade humana presente no cotidiano de todos os indivíduos, pela qual estes estabelecem objetivos a serem atingidos e formulam as estratégias de ação para alcançá-los” (SCAFF, 2006, p. 42).

A técnica de planejamento no Brasil, enquanto instrumento de política econômica estatal, começou a ser incorporada, provavelmente, com a Segunda Guerra Mundial, ou seja, ao menos foi nessa época que o planejamento passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, devido à necessidade de organizar as informações de forma “mais racional”, analisar os problemas, tendo em vista a tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras (IANNI, 1986).

Na área de educação, como assinala Scaff (2006), o Planejamento insere-se na segunda metade do século XX, como resultado de um movimento mais amplo, de caráter internacional, na medida em que se constituiu tema de várias Reuniões e Conferências Internacionais.

De acordo com Ferreira e Fonseca (2011), apesar do grande destaque do planejamento estatal nos governos militares (1964-1985), em que o planejamento da educação passou a compor os planos nacionais de desenvolvimento, sua institucionalização ocorreu no governo Collor de Mello (1990-2002), em decorrência do dispositivo constitucional que instaurou o Planejamento Plurianual, determinando ao Executivo a elaboração de planos para o estabelecimento de metas, diretrizes e objetivos da administração pública. No entanto, acentuam que foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que o planejamento assumiu importância decisiva na organização das ações do Estado brasileiro.

Nesse período, as políticas educacionais, organizadas ou reorganizadas pelo Estado, apresentaram a Gestão Educacional como eixo fundamental das reformas com vistas a promover uma educação de qualidade para todos e trazem, como instrumento fundamental de modernização da gestão pública, o modelo de planejamento estratégico (SCAFF, 2006).

Nos anos 2000, na segunda gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o planejamento ganhou centralidade e no campo educacional foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo Ministério da Educação (MEC), ao mesmo tempo em que a promulgação do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007,

instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE (BRASIL, 2007).

O Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos programas constituintes do PDE, foi apresentado como um Plano de cooperação entre municípios, Estados, Distrito Federal e União, pelo mencionado Decreto. A proposta do MEC é oferecer apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais, condicionada à adesão ao Compromisso Todos pela Educação e ao cumprimento de suas diretrizes. Assim, os municípios e os estados passam a assumir o compromisso de melhoria da qualidade da educação básica.

Na perspectiva de refletir sobre essa política educacional, esse dossiê reúne artigos de pesquisadores de diferentes Instituições do país, que buscam analisar e debater o PDE/PAR, com foco na Educação Básica.

No primeiro artigo *Relação Público Privado na Educação Básica – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias*, Vera Maria Vidal Peroni, Alexandre José Rossi, Daniela de Oliveira Pires, Lucia Hugo Uczak, Luciani Paz Comerlato e Maria Raquel Caetano apresentam um histórico da educação privada no Brasil e discutem as parcerias propostas pelo PDE, focalizando as parcerias indicadas no Guia de Tecnologias Educacionais do PDE e do PAR. Os autores mostram que o governo federal estimula as parcerias privadas, por meio do Guia de Tecnologias do PAR.

O segundo texto, *Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas*, escrito por Eliza Bartolozzi Ferreira ao analisar o planejamento educacional no governo Lula, apresenta reflexões oriundas da pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR” e discute que a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema.

Em seguida, no artigo *O PAR como indutor do planejamento da educação municipal*, Marília Fonseca e Severino Vilar de Albuquerque discutem, também, resultados da pesquisa nacional, “Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus Mecanismos de Centralização e Descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, em 28 municípios brasileiros, localizados em Minas Gerais (Norte de Minas e Zona da Mata), Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Maranhão, e demonstram que os gestores municipais acolheram o PAR como uma proposta inovadora de planejamento e discutem as dificuldades para se estabelecer uma cultura de planejamento participativo na esfera educacional.

No artigo *Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em Municípios do Rio Grande do Sul*, Neusa Chaves Batista, Cleusa Conceição Schuch, Daniela Borba Bürgie, Elena Maria Billig Mello e Isabel Letícia de Medeiros fazem uma análise do PAR em municípios do Rio Grande do Sul, composta por uma amostra de 38 municípios prioritizados. Destacam a importância do apoio das universidades federais, em especial da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na elaboração e implementação

do PAR nos municípios e acentuam que o maior limite para a não execução das ações planejadas foi o de “não atendimento da subação pelo MEC”.

Maria Couto Cunha, Jean Mário Araújo Costa e Rosemeire Baraúna Meira de Araújo, no artigo *O Plano de Ações Articuladas (PAR): percepções e expectativas na gestão da educação municipal* analisam as percepções e expectativas dos gestores, técnicos das secretarias da educação e dos comitês estratégicos de elaboração do PAR, em torno dos processos de implantação, metodologia adotada, do apoio técnico e financeiro como pressuposto desse Plano, e algumas repercussões geradas na gestão da educação de quatro municípios do Estado da Bahia. Mostram avanços na gestão da educação municipal, decorrentes da implantação do PAR e a falta de articulação entre os gestores dos próprios municípios, como na relação destes com os outros entes governamentais.

Na sequência, Luciana Teófilo Santana e Theresa Maria de Freitas Adrião, em *O Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise*, apresentam uma análise acerca da cooperação técnica e financeira ofertada pelo MEC descrita nas ações e subações sugeridas pelo PAR em municípios paulistas priorizados pelo programa, focalizando o conteúdo do diagnóstico e as metas definidas no termo de cooperação definidas nesses municípios para a dimensão de Gestão Democrática. As autoras sinalizam para a importância do exercício cooperativo entre os entes federados, para empreender políticas educacionais, de forma que os municípios, esferas frágeis de poder, possam “situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se”.

O artigo escrito por Regina Tereza Cestari de Oliveira, Elisângela Alves da Silva Scaff e Ester Senna, *A elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul*, apresenta resultados da pesquisa desenvolvida em quatro municípios do estado, no âmbito do projeto “Gestão das Políticas Educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses”. As autoras analisam que o processo de elaboração do PAR indica a fragilidade dos municípios, quanto à institucionalização do planejamento enquanto prática sistemática, e que, no entanto, essa política educacional pode contribuir para impulsionar a implementação de políticas públicas educacionais mais democráticas, no âmbito da esfera municipal, na medida em que possibilita uma reflexão por parte dos gestores locais.

O artigo que finaliza este dossiê, *Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sul-mato-grossenses*, de autoria de Jassonia Lima Vasconcelos Paccini e Nesdete Mesquita Corrêa, integra o projeto acima referido. As autoras discutem as ações da educação especial previstas no PAR, também, de quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul (MS), e demonstram que a formação de professores e de profissionais de serviços de apoio escolar e

a infraestrutura física e recursos pedagógicos são ações comuns de demanda no PAR dos municípios pesquisados.

Espera-se que a organização desse dossiê possa contribuir para o aprofundamento do debate sobre as políticas públicas educacionais, em suas contradições intrínsecas, em curso no Brasil, e instigue outros estudos no campo da gestão e planejamento educacional.

Afinal, o que se propõe nos planos educacionais conduzirá a uma transformação qualitativa ou reafirmará as estruturas e relações de poder, como analisa Ianni (1986).

## **Referências**

BRASIL. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>. Acesso em: 25 fev. 2012.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./ju. 2011. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

SCAFF, E. A. S. Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola. Tese (Doutorado em Educação.). São Paulo, SP: FE/USP, 2006.

Regina Tereza Cestari de Oliveira  
Organizadora do Dossiê

# **Relação público privado na educação básica – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias**

## ***Public private relation on basic education – notes about the historic and the case of PDE-PAR – Technologies Guide***

Vera Maria Vidal Peroni\*

Alexandre José Rossi\*\*

Daniela de Oliveira Pires\*\*\*

Lucia Hugo Uczak\*\*\*\*

Luciani Paz Comerlatto\*\*\*\*\*

Maria Raquel Caetano\*\*\*\*\*

\* Doutora em Educação. Professora da UFRGS.  
E-mail: veraperoni@gmail.com

\*\* Mestre em Educação. Doutorando da UFRGS.  
E-mail: aj\_rossi@yahoo.com.br

\*\*\* Mestre em Educação. Doutoranda em Educação da UFRGS. Professora ULBRA Guaíba.  
E-mail: danielaopires@yahoo.com.br

\*\*\*\* Mestre em Educação. Doutoranda em Educação da UFRGS. Professora da Feevale. E-mail: lucia.hugo@yahoo.com.br

\*\*\*\*\* Mestre em Educação e Doutoranda em Educação da UFRGS. E-mail: lucianipaz@gmail.com

\*\*\*\*\* Mestre em Educação e Doutoranda em educação da UFRGS. Professora da FACCAT. E-mail: rcaetano@faccat.br

### **Resumo**

Este trabalho apresenta uma discussão sobre as parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor no Brasil e as implicações para a democratização da educação. É parte de uma pesquisa em andamento, abrangendo também Argentina, Portugal e Inglaterra. Para dialogar com os outros países, analisamos as políticas educacionais que envolvem a relação entre público e privado na educação básica no Brasil, em todas as etapas e modalidades, assim como a proposta de gestão pública do governo federal. Nos limites deste artigo, trataremos apenas do histórico da educação privada no Brasil e as parcerias propostas no PDE-PAR- Guia de Tecnologias.

### **Palavras-chave**

Parceria público/privado na educação. Guia de Tecnologias Educacionais. Plano de Ações Articuladas.

## Abstract

This paper presents a discussion on partnerships between public systems and institutions of the third sector in Brazil and the implications for the democratization of education. It is part of ongoing research, also including Argentina, Portugal and England. To engage with other countries, we analyze educational policies that involve the relationship between public and private basic education in Brazil, in all stages and modalities, as well as the proposal for public management of federal government. Within the limits of this article, we will only study the history of private education in Brazil and the partnerships proposed in PDE-PAR-Technologies Guide.

## Key words

Public/private partnership on education. Educational Technologies Guide. Articulated Actions Planning.

## Introdução

Este artigo apresenta algumas discussões acerca do histórico da educação privada no Brasil e das parcerias propostas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – Plano de Ações Articuladas (PAR) e Guia de Tecnologias Educacionais. Tais temas são parte da pesquisa “Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor: Brasil, Argentina Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da educação” que visa a estudar a relação entre o público e o privado, através da análise das parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor e as consequências para a democratização da educação.

Para dialogar com os outros países, analisamos as políticas educacionais que envolvem a relação entre público e privado na educação básica no Brasil, em todas as etapas (infantil, fundamental e médio) e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional), assim como o histórico dessa relação e a atual proposta de gestão pública do governo federal. Cada tema abordado

possui uma dupla de pesquisadores responsáveis. O grupo de pesquisa está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/ UFRGS) e é composto por mestrandos, doutorandos, mestres, doutores e docentes do Programa. Esse coletivo estuda o tema público/privado desde 2001 e, na atual pesquisa, realiza reuniões quinzenais para as quais cada dupla traz dados e análises, para a discussão do coletivo. Assim o grupo participa da elaboração em todas as fases do processo.

A metodologia é debatida coletivamente e tem como desafio permanente analisar as implicações das várias formas de relação público/privado para a democratização da educação no Brasil. Nesse momento, estamos mapeando os principais programas que envolvem a relação público-privada tanto no interior do próprio Estado, como o PDE Escola, PAR, assim como parcerias com instituições privadas ou do terceiro setor. No primeiro momento, para a análise, temos como principais parâmetros: se o programa ou a parceria ampliou o acesso e a concepção educacional ou o conteúdo da proposta.



O levantamento das fontes é realizado por coleta de documentos, legislação, dados estatísticos e, sempre que possível, de entrevistas, e também nas páginas oficiais dos Programas ou Instituições do terceiro setor, como Instituto Ayrton Senna, Unibanco e outros.

Nos limites deste artigo, trataremos apenas do histórico da educação privada no Brasil e das parcerias propostas no Guia de Tecnologias Educacionais do PDE-PAR. É muito importante analisar as raízes históricas da relação público/privada em nosso país, inclusive para situarmos o quanto é recente a ampliação do direito à educação e que ela ocorre como parte do processo de democratização da sociedade após longo período de ditadura. Mas esta luta por ampliação de direitos materializados em políticas sociais ocorre ao mesmo tempo em que, em nível internacional, a crise do capital e suas estratégias de superação: reestruturação produtiva, globalização financeira, neoliberalismo e Terceira Via minimizam o papel do Estado como executor de direitos sociais. Nesse contexto em que proliferam todas as formas de privatização da educação é que as parcerias público-privadas têm sido estimuladas pelo poder público no Brasil, como, por exemplo, através do Guia de tecnologias do PAR/PDE, como apresentaremos neste artigo.

É importante destacar ainda que, em nossas pesquisas, o conceito de Estado não é visto como uma abstração, mas como parte importante da correlação de forças de um dado período histórico. O conceito de democracia é entendido como materialização de direitos e igualdade

social, e não separação entre o econômico e o político<sup>1</sup>, pois partimos do pressuposto de que a política educacional não é, simplesmente, determinada pelas mudanças macrossociais e econômicas, mas é parte constitutiva de ambas. Nesse sentido, é importante analisá-las no contexto da redefinição do papel do Estado, que está inserida em um movimento maior do capitalismo. Assim, a crise no Estado seria consequência, e não sua causa (PERONI, 2012a).

### **Histórico da relação público-privado no Brasil**

Um dos assuntos mais contraditórios no campo educacional seja talvez o caráter público e privado da promoção da educação brasileira. Tal debate atravessa toda a nossa história educacional.

Para Gilberto Freyre, o grande impacto promovido a partir da colonização foi o advento da Casa Grande, a família rural, de caráter patriarcal, o grande sentido da colonização. Polêmico, Gilberto Freyre chegou a afirmar que a colonização possuía aspectos positivos, dentre eles, destaca-se o seu caráter povoador, benéfico e culturalista. Sob este aspecto da sua obra, nos posicionamos de maneira contrária, pois não entendemos a colonização como algo que favoreceu o desenvolvimento do nosso país. A contribuição de sua obra, para o nosso estudo, é a aproximação entre a esfera pública e a privada, para a

---

<sup>1</sup> Sobre a não-separação entre o econômico e o político, ver Wood (2003).

organização política, econômica e social. De acordo com o autor:

A casa grande completada pela senzala representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao *pater familias*, culto dos mortos, etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o tigre, a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento e o lava-pés); de política (o compadrismo). Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, **escola**, santa casa de misericórdia amparando os velhos e as viúvas, recolhendo órfãos (FREYRE, 2006, p. 35 e 36) (grifo nosso).

Esta organização sociopatriarcal, característica do período da Casa Grande do período dos senhores de engenho, era precedida de uma organização hierárquica, fortemente estabelecida, vista como condição para a consolidação e êxito do processo colonizador. Podemos observar que a estrutura oficial de organização social à época da colonização pertencia à esfera privada, e não à esfera pública, pois, no caso, o que se legitima como oficial, pertence à esfera de organização privada.

Os portugueses se caracterizavam enquanto sociedade, por priorizar o mérito pessoal do indivíduo, em detrimento da questão da hierarquia, hierarquia esta fundada nas capacidades técnicas e científicas. O que se evidencia é que a relação

público-privada possui raízes bem mais remotas, pois é um dos pilares da vida na sociedade portuguesa. Nesse sentido, afirma Sérgio Buarque de Holanda:

[...] **toda hierarquia funda-se necessariamente em privilégios**. E a verdade é que, bem antes de triunfarem parecem ter sentido vivamente a irracionalidade específica, a injustiça, o prestígio pessoal, independente do nome herdado, manteve-se continuamente nas épocas mais gloriosas da história das nações ibérica. [...] A verdadeira, a autêntica nobreza já não precisa transcender ao indivíduo; há de depender das suas forças e capacidades, pois mais vale a eminência própria do que a herdada [...] **O mérito pessoal**. Quando fundado em tais virtudes, teve sempre importância ponderável. Semelhante concepção é que, prolongada na teologia, iria ressuscitar, em pleno século XVI, a velha querela do pelagianismo, encontrando a sua manifestação mais completa na doutrina molinista. E nessa polêmica iria ter papel decisivo [...] uma instituição de origem ibérica, a Companhia de Jesus (HOLANDA, 2001, p. 35, grifos nossos).

Importante salientar o predomínio das questões relativas à meritocracia e ao privilégio pessoal, como a tônica, na organização do Estado português e que, na atualidade, são valores incorporados no âmbito de promoção do direito à educação, especificamente com relação ao processo de avaliação, que leva em consideração o mérito pessoal. Para os portugueses, o mérito pessoal e os privilégios concedidos, em

razão da responsabilidade individual, eram o determinante para forjar a organização da vida portuguesa.

Outra característica presente na formação dos povos ibéricos é relacionada ao estímulo à solidariedade enquanto um valor importante para a unidade social lusitana, tendendo a perder espaço e influência, somente pela necessidade do estabelecimento de uma ordem política que demandasse a obediência da maioria, em prol da unidade de nação.

À autarquia do indivíduo, à exaltação extrema da personalidade [...] só pode haver uma alternativa: a renúncia a essa mesma personalidade em vista de um bem maior. Por isso mesmo que rara e difícil, a obediência aparece algumas vezes, para os povos ibéricos, como VIRTUDE SUPREMA entre todas, considerada para eles, *o único princípio político verdadeiramente forte* (HOLANDA, p. 39, 2001).

Nesse sentido, o amor ao próximo, a cordialidade, a receptividade calorosa, acabou se estabelecendo em uma das marcas do povo brasileiro, sempre pronto a auxiliar, e que, nos dias atuais, pode ser caracterizada através do estímulo governamental ao voluntariado, materializado na criação de entidades não governamentais (ONGs), através da aproximação entre o público e o privado que atuam fomentando, em grande parte, direitos sociais, dentre eles a educação.

Durante a fase imperial, destacamos o Decreto de 30 de junho de 1821, que pode ser considerado o marco legal da relação público-privado nesse período histórico:

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, considerando a necessidade de facilitar por todos os modos a instrução da mocidade no indispensável estudo das primeiras letras; atendendo a que não é possível desde já estabelecer, como convém, escolas em todos os lugares deste Reino por conta da Fazenda Pública; e querendo assegurar a liberdade que todo o cidadão tem de fazer o devido uso de seus talentos, não seguindo daí prejuízos públicos, decretam que da publicação deste em diante seja livre a qualquer cidadão o ensino e a abertura de Escolas de primeiras letras, em qualquer parte deste Reino, quer seja gratuitamente, quer por ajuste dos interessados, sem dependência de exame ou de alguma licença. (BRASIL, Decreto de 30 de junho de 1821, p. 05),

O que podemos observar é que, nesse momento, a instrução primária encontrava-se sob a tutela da sociedade, afastando em absoluto qualquer responsabilização da esfera estatal, pela sua promoção. Na fase republicana, uma das principais alterações que o direito à educação sofreu, foi devido em grande parte à mudança do regime monárquico para o regime republicano, pois com o novo regime houve uma ruptura do Estado com a Igreja. A consequência direta foi que a educação deixou de ser função preponderante daquela instituição. O art. 72, no seu parágrafo 6º da Constituição Federal de 1891 dispunha que “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”, em outras palavras significou que o ensino,

portanto, não estava submetido a ordens sacras.

Nesse sentido, resta claro que o direito à educação na história das Constituições brasileiras somente passou a merecer destaque a partir da Constituição Federal de 1934, que teve como principal característica a preocupação com as questões relativas aos direitos sociais, sendo que somente vigorou até 1937, pois, depois disso, sucedeu o período relativo à ditadura do Estado Novo.

A Constituição Federal de 1988, em seu texto, aproximou-se do ideário do Estado Democrático de Direito, restabelecendo as garantias constitucionais, suprimidas durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), delegando ao Estado a responsabilidade pelo fomento dos direitos sociais, em que pese à educação. Entretanto, com a publicação da Emenda Constitucional n. 19, a Carta Política de 1988 sofreu profundas mudanças, afrontando as conquistas sociais dos cidadãos, para favorecer uma lógica de mercado, que é por essência excludente, diminuindo assim a esfera de atuação do Estado no campo das políticas públicas, estimulando o advento das parcerias público-privadas na promoção do direito social à educação.

### **Relação público privado na educação básica – o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias**

A luta por democratização da educação foi parte desse processo de mudanças na sociedade brasileira. Assim, dos anos 80 do século passado aos dias atuais, estamos

acompanhando várias mudanças no quadro da educação brasileira. O processo de democratização deu início a diversos debates e, conseqüentemente, a lutas sociais que promoveram o surgimento de diversas políticas sociais e, no caso da educação, políticas públicas educacionais. A grande questão nesse processo de mudança de paradigmas reside na concepção de mundo, homem, sociedade, cultura, educação e trabalho, do qual partimos e queremos promover. Nesse sentido, faz-se necessário situar o papel do Estado enquanto promotor, financiador e executor de políticas públicas coerentes com esses fins. No entanto, no cenário da educação brasileira, é notória uma grande contradição entre os fins, os meios e os resultados das políticas educacionais em andamento. Se, por um lado, visualizamos a alteração das bases legais<sup>2</sup>, o redesenho da educação pública, aspirando à qualidade social para todos, por outro lado, presenciemos o Estado delegando ao setor privado, através das parcerias público-privadas, o poder de definição das concepções acima referidas. Dessa forma, destacamos como inquietação: qual a concepção de mundo, homem, sociedade, cultura, educação e trabalho está sendo construída e implementada nas escolas públicas gratuitas, pelas parcerias público-privadas no atual momento histórico da educação brasileira?

Na tentativa de ‘responder’ a essa indagação, abordaremos o exemplo do

---

<sup>2</sup> As bases legais (CF/1988, LDBEN/1996 e as leis complementares e normatizações e decorrentes destas) configuram um avanço em nível de reclamações sociais. É fruto de uma correlação de forças.

PDE, PAR, Guia de tecnologias, enquanto base material das nossas inquietações.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministério da Educação em 24 de abril de 2007, estabelece uma reorientação dos mecanismos de atuação do MEC junto aos entes federativos apresentando como eixos principais e norteadores das ações do Ministério, o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esses três instrumentos têm sua base legal estabelecida pelo Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, passando a constituir-se em instrumentos basilares e orientadores da ação ministerial junto aos entes federativos.

O Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação” estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas realizadas pelo MEC em parceria com organismos internacionais. Essas diretrizes vão desde o estabelecimento do foco na aprendizagem, alfabetização das crianças até no máximo os oito anos, com aferição dos resultados por exame específico, à realização de parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura das escolas.

Conforme Lucia Camini,

[...] o PDE/Plano de Metas Compromisso caracteriza-se como uma política marcada pela continuidade e ruptura, permanência e inovação, podendo ser comparada também a um movimento marcado pela alternância e predominância, ora de uma, ora de outra

forma de gestão, num processo dialético contínuo. Pode-se inferir, ainda, que essas formas de gestão são também contraditórias e influenciadas por tensões. E a harmonização das contradições e antagonismos pode ser alcançada na relação direta e paralela, envolvendo os entes federados e as relações sociais constituídas com os diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo de implantação desse Plano (CAMINI, 2010, p. 548).

Com o PDE, o MEC fortaleceu a política de avaliações de larga escala, vigente nos últimos anos e criou o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Esse índice é calculado a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinado com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar, com os resultados da Prova Brasil. Calculado numa escala que vai de zero a dez, o IDEB é desdobrável por redes de ensino e por escolas com o objetivo maior de promover a responsabilização da comunidade escolar e da classe política com os resultados de aprendizagem dos alunos, propiciando também a mobilização da sociedade em torno da educação.

Com o IDEB, o Ministério da Educação passou a utilizar novos critérios nas ações de assistência técnica e financeira no cumprimento das funções redistributivas e supletivas, priorizando os municípios e escolas com os mais baixos índices. Esses municípios receberam recursos financeiros adicionais e assistência técnica para a melhoria de aspectos como a gestão educacional, formação de professores e outras áreas através do Plano de

Ações Articuladas (PAR). Para tanto os municípios realizaram um diagnóstico detalhado das condições da educação, seguido de um planejamento das ações a serem executadas, no período de quatro anos, para viabilizar a melhoria do Índice da Educação Básica (IDEB), para a qual a meta do governo federal é alcançar, até 2020, a média seis.

Sobre o IDEB, já tínhamos analisado em trabalho anterior sobre Avaliação:

Ao contrário dos outros testes, o IDEB tem se traduzido em um parâmetro para o investimento em escolas e sistemas públicos de educação de acordo com suas necessidades. Resta discutir o conteúdo da intervenção estatal, que ainda tem muito a avançar, principalmente na gestão democrática da educação, tanto no que se refere à proposta de gestão do PDE escola, que “tomou emprestada” do FUNDESCOLA uma concepção gerencial de gestão escolar, quanto no fomento às parcerias com instituições privadas definindo a educação pública, que são grandes problemas a serem enfrentados. Assim, temos um avanço na concepção de avaliação diagnóstica e o poder público como o responsável pela qualidade da educação propondo políticas para solucionar os problemas detectados, mas ainda com limites importantes de serem pontuados, já que esta política está em processo de construção. (PERONI, 2009, p. 296).

O município no momento da elaboração do seu PAR pode optar por desenvolver as ações que achar mais apropriadas

a sua realidade havendo, nesse sentido, a possibilidade de eliminar aquelas que não se adequarem ao seu projeto de escola e educação. Nesse processo de elaboração do diagnóstico e do planejamento das ações e subações, percebe-se o incentivo à participação da sociedade civil, além dos técnicos da prefeitura e professores municipais, na composição das equipes responsáveis pela execução do diagnóstico e do PAR, bem como pelo acompanhamento e fiscalização da sua implementação. Nesse caso, são duas as equipes responsáveis por esses movimentos: a equipe local, que constrói o diagnóstico, e o Plano (PAR) o Comitê Gestor de acompanhamento do PDE, também chamado Comitê Gestor do Compromisso Todos pela Educação. A Lei sugere que estes dois comitês sejam compostos por representações que contemplem a participação e responsabilização, também da sociedade civil.

Uma das alternativas, da qual lança mão o “Compromisso”, é o incentivo à participação da sociedade civil e da iniciativa privada, por meio de parcerias externas. As parcerias dizem respeito tanto à manutenção física da escola, quanto às ações educativas, prerrogativa da instituição e do seu projeto pedagógico construído, democraticamente, pela comunidade escolar.

Em se tratando de um plano de metas que integra a educação e que orienta as ações do MEC, o incentivo às parcerias está fazendo parte de uma política global de Estado, já que praticamente todos os municípios do Brasil fazem o PAR, ou seja, tornou-se política pública de Estado.

Uma das ações do PDE é a elaboração do Guia de Tecnologias Educacionais<sup>3</sup>, composto por tecnologias elaboradas pelo próprio Ministério e por aquelas pré-qualificadas pelo MEC. O Guia tem como objetivos:

- disseminar padrões de qualidade de tecnologias educacionais que orientem a organização do trabalho dos profissionais da Educação Básica;
- estimular especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para a criação de tecnologias educacionais que

contribuam para elevar a qualidade da Educação Básica;

- fortalecer uma cultura de produção teórica voltada à qualidade na área da educação básica e seus referenciais concretos. (Guia de Tecnologias 2011/2012. BRASIL, 2011, p. 15).

Em 2009, o Guia de Tecnologias foi organizado em seis categorias. Já em 2011/2012 houve o acréscimo da categoria Educação Infantil. Dentre essas categorias muitas delas desenvolvidas por instituições externas ao MEC, como mostra o quadro abaixo:

**Quadro 1 - Guia de tecnologias**

Item	Categoria	Tecnologia desenvolvida pelo MEC		Tecnologia externa ao MEC		Total	
		2009	2011	2009	2011	2009	2011
1	Gestão da Educação	09	11	06	07	15	18
2	Ensino Aprendizagem	04	09	51	51	55	60
3	Formação dos profissionais da educação	10	12	14	15	24	22
4	Educação Inclusiva	06	11	01	01	07	12
5	Portais Educacionais	04	05	02	11	16	16
6	Diversidade e Educação de Jovens e Adultos	10	17	07	11	17	28
7	Educação Infantil	-	-	-	08	-	08
	<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>65</b>	<b>91</b>	<b>104</b>	<b>134</b>	<b>169</b>

Fonte: Adaptado dos Guias de Tecnologias Educacionais, 2009 e 2011/2012.

<sup>3</sup> Entende-se por tecnologia educacional as práticas, métodos ou técnicas de ensino acompanhadas de aparatos, aparelhos ou ferramentas instrumentais, inclusive já em uso por redes ou estabelecimentos de ensino, que apresentem potencial impacto positivo na melhoria da qualidade da educação básica pública, a serem empregadas como mecanismo de apoio aos sistemas de ensino e aos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos em sala de aula.

De acordo com o quadro anterior, o primeiro dado que nos salta aos olhos é o aumento do número de tecnologias que, em 2009, era de 134 e passa para 169, em 2011. Consideramos esse dado relevante porque a maioria dessas tecnologias é externa ao MEC. Tais tecnologias externas ao MEC configuram-se predominantemente em projetos/programas desenvolvidos por empresas privadas, pautadas pela lógica do mercado, mas, vendendo serviços para o setor público, configurando-se uma parceria público-privada.

Segundo o aviso de Chamamento Público MEC/SEB N. 1/2008, poderão apresentar propostas de tecnologias educacionais quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que detenham regular e comprovadamente os direitos de propriedade intelectual sobre as tecnologias, tais como: universidades, centros universitários, faculdades, centros tecnológicos, centros e museus de ciências, instituições de educação básica, organizações não-governamentais, fundações e centros de pesquisa e desenvolvimento, sem prejuízo de outras.

Dentre as categorias do Guia, destacamos o Ensino Aprendizagem em que a incidência das tecnologias externas ao MEC é predominante. Tais tecnologias são desenvolvidas e vendidas por empresas<sup>4</sup> como a Positivo Informática S/A, *Brink Mobil* Equipamentos Educacionais Ltda, Sangari do Brasil Ltda., AYB Consultoria Técnica em Engenharia de Produção,

Autolabor Indústria e Comércio, Semina Produtos Educativos e Serviços Ltda, Editora Moderna Ltda., Planeta Educação Gráfica e Editora, Expoente Soluções Comerciais e Educacionais Ltda., entre outras. Dentre as ONGs e institutos destacamos o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Alfa e Beto, o Instituto Unibanco, assim como a CENPEC, o GEEMPA.

A inserção da categoria da Educação Infantil no Guia de Tecnologias é outro dado que nos chama atenção, pois desde 2008, através da Lei N. 11.700, foi acrescentado, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o dever do Estado de assegurar vaga na escola pública a toda criança “a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade”. Apesar da obrigatoriedade da matrícula na Educação Infantil, o MEC não desenvolveu nenhuma tecnologia destinada a esse segmento ficando, até este momento, atendido apenas por oferta externa, pré-qualificada pelo Ministério.

A parceria nas categorias ensino aprendizagem e formação dos profissionais da educação, que também apresenta maior número de tecnologias externas ao MEC, incidem em questões que consideramos centrais da educação: o currículo e o trabalho docente. Como referimos anteriormente neste mesmo item, entendemos que qualquer mudança nesse processo representa uma mudança de paradigmas que interfere na concepção de homem, de sociedade, de escola, de educação que desejamos promover. Ou seja, incentivar a parceria com o setor privado em categorias estratégicas como estas significa entregá-las à lógica do mercado.

---

<sup>4</sup> Ver Guia de Tecnologias Educacionais 2011/2012.



Com base no exposto acima, é importante destacar que não almejamos desconsiderar e desqualificar a importância da política desenvolvida pelo Ministério da Educação que propõe regulamentar, através da certificação e validação, a qualidade dessas tecnologias. O nosso ponto de questionamento são as implicações para a democratização da educação pública dessas parcerias, considerando que são projetos padronizados<sup>5</sup>, replicáveis que não levam em consideração as especificidades culturais e tempos de aprendizagem, o que é um retrocesso pedagógico. A adoção de projetos padronizados contraria o princípio da gestão democrática da educação que estabelece as competências da escola e do professor incluindo a responsabilidade pela elaboração e execução da proposta pedagógica da escola e, por consequência, demais planejamentos dela decorrentes, como planejamento curricular e planos de aula. E ainda toda a concepção de educação ser ditada, mais uma vez tendo como parâmetro o mercado. Em trabalho anterior que analisou a parceria de escolas públicas com o Instituto Ayrton Senna, fizemos algumas reflexões sobre as consequências das parcerias para a gestão democrática:

No Brasil, como parte do movimento pela abertura política, houve avanços na luta pelo direito à educação,

---

<sup>5</sup> Entendemos como projetos padronizados os programas, as tecnologias, material didático como apostilas, programas de gestão e demais materiais que fornecem um receituário de sucesso, retirando a autonomia do professor e da comunidade escolar na definição de sua proposta pedagógica.

entendido não apenas como acesso à escola, mas ao conhecimento e a uma maior participação nas definições educacionais. O debate acerca da democracia no país abrangia a gestão democrática como pedagógica em um país em que historicamente não teve cultura democrática e após tantos anos de ditadura precisava aprender a participar.

Como diz Vieira (1996), o grau de coletivização das decisões é um termômetro do Estado democrático, assim quando o setor privado define as políticas públicas e insere uma lógica de mercado, medindo através das avaliações o produto educacional, a perda é enorme, pois estávamos apenas dando os primeiros passos em uma cultura democrática. Assim, considero a eleição para diretores e para o conselho escolar um aprendizado sobre a importância da democracia representativa. O mesmo sobre a participação dos alunos e comunidades em conselhos escolares e de classe e a participação dos profissionais da educação na definição do plano pedagógico da escola. Assim, os princípios da administração gerencial veiculados pelas instituições privadas através das parcerias com sistemas públicos estão na contramão da democratização da sociedade. (PERONI, 2012b, p. 18).

Ou seja, o que o repasse do Estado, em nível de criação e materialização de políticas educacionais sob a lógica privada pode acarretar no fazer diário das escolas? O que nos cabe neste momento, é entender que as “parcerias na educação” possuem, de uma ou de outra forma, fornecimento

público, financiamento público e gestão privada, gerando consequências para a gestão da educação e da escola, conforme podemos perceber através do exemplo de diversas parcerias firmadas na educação pública brasileira, tais como Instituto Ayrton Senna<sup>6</sup>, Grupo Positivo, Instituto Unibanco, Instituto Gerdaui entre outros.

Dado o exposto acima, questionamos: A serviço de quem e para quem está esse tipo de educação, proposta pelas instituições privadas, empresariais cujo foco principal está no 'progresso' vinculado diretamente à acumulação de bens materiais? Para Lima (2011, p. 131) "o império da racionalidade econômica institui a procura de eficiência à escala universal, dispensando a história, menosprezando a pergunta essencial - eficiência para quê, segundo quem e em benefício de quem"? Entendemos que essa é a grande questão que devemos pautar ao analisarmos o papel do Estado no que diz respeito às políticas sociais e ao significado das parcerias público-privadas no contexto da educação brasileira. Uma vez que, segundo Lima (2011), estamos vivendo uma época histórica em que "as organizações e administração públicas são percebidas como meramente instrumentais, devendo passar a serem subordinadas a critérios de produtividade, de eficácia, semelhantes aos das organizações econômicas (p. 135)". Justifica-se, portanto, a forte tendência às

críticas à administração pública e a entrada e domínio do empresariado nas questões públicas e nesse caso, mais específico, na educação pública através das diversas parcerias. Ou seja, o modelo de administração pública que forçosamente está sendo implementado no atual momento histórico é o privado, com vistas a uma gestão racional, em que os cidadãos são meramente clientes e consumidores.

### **Algumas considerações**

O texto teve como objetivo maior provocar o debate e partilhar alguns estudos e pesquisas sobre um assunto tão polêmico como as conexões entre o público e o privado. Procuramos trazer um breve histórico para acentuar que os interesses privados na educação pública não se iniciam no período atual, ao contrário são constitutivos da nossa história. A concepção de direitos sociais materializados em políticas públicas é muito recente no Brasil. E, quando estava dando os primeiros passos no processo de democratização, após longa ditadura, defrontou-se com uma ofensiva do capital que retirava direitos sociais, pois defendia que o "culpado" pela crise era o Estado, que provocou a crise fiscal e foi ineficiente e improdutivo. Assim, as estratégias para o enfrentamento da crise são o deslocamento da execução das políticas sociais do Estado para a sociedade, e o que fica como propriedade do Estado adquire a orientação do mercado, considerada parâmetro de eficiência.

Consideramos que esse diagnóstico do capital e suas principais estratégias

---

<sup>6</sup> Ler texto: Educação: teoria e prática, v. 19, n. 32, jan./jun. 2009, p. 17-35. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/viewFile/2642/2503>>.

de superação desta crise, neoliberalismo, reestruturação produtiva, globalização financeira e a Terceira via, trazem profundas implicações para a democratização da sociedade em geral e da educação em particular, pois fazem uma separação entre o econômico e o político. A democracia passa a ser um valor abstrato, pois está desvinculada dos direitos sociais.

Em trabalhos anteriores, focamos nas parcerias entre as redes públicas e instituições do terceiro setor. Terminamos uma pesquisa nacional envolvendo dez estados a qual estudou a parceria com o Instituto Ayrton Senna, com diferentes implicações para a realidade local, desde as escolas indígenas em Altamira, no Pará, passando por São Paulo, Rio Grande do Sul, Cáceres, no Mato Grosso, região de fronteira com a Bolívia, isto é, diferentes contextos e uma mesma proposta padronizada para todos, com os chamados “materiais replicáveis”.

Neste artigo procuramos mostrar como o governo federal está estimulando as parcerias através do Guia de Tecnologias do PAR. Trata-se de uma política educacional e não apenas de casos isolados de empresários querendo influenciar na educação.

É importante destacarmos que, se por um lado, com o PDE/PAR o governo

federal assume um importante papel na execução do direito à educação básica, por outro, cada vez mais com o fomento às parcerias com o setor privado, via Guia de Tecnologias, ele promove uma forma de privatização já que repassa ao setor privado a “alma” da educação, quando este passa a definir desde o seu conteúdo até sua gestão, passando pela formação de professores. Por exemplo, no ensino aprendizagem, de 60 tecnologias propostas no Guia 2011/2012, 51 são externas ao MEC, como vimos no quadro 1.

Também consideramos que o fato de o MEC pré-qualificar as tecnologias educacionais do setor privado em vez de criar políticas públicas que contemplem as demandas da educação pública brasileira pode indicar por um lado a inexistência de políticas próprias, e por outro, indica que o Estado brasileiro através do MEC está em sintonia com a ideologia do empresariado, subordinando a educação à lógica do mercado.

Essa concepção está intimamente vinculada ao diagnóstico de que o público está em crise e o privado é o parâmetro de qualidade e de que mesmo o que permanece como propriedade do Estado deve ser coordenado pelo mercado.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Senado Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. *Decreto de 30 de junho de 1821*. Coleção de Atos Oficiais. Leis do Império. Rio de Janeiro, n. 05, p. 08.

\_\_\_\_\_. *Lei N. 11.700, de 13.06.2008*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. *Guia de tecnologias educacionais 2009*. Cláudio Fernando André (Org.). Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. *Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12*. COGETEC (Org.). Brasília: 2011.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso todos pela educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 26, n. 3, p. 535-550, set/dez. 2010.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. São Paulo: Global Editora, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Schwarcz, 2001.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, Vera. *Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do estado*. 2008. Disponível em: <[http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_gestao/modulo1/pol%EDticas\\_publicas\\_e%20gestao\\_da\\_educacao\\_veraperoni.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo1/pol%EDticas_publicas_e%20gestao_da_educacao_veraperoni.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional em tempos de redefinições no papel do Estado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 15, p. 285-300, mai/ago 2009.

\_\_\_\_\_. *Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a democratização da educação*. Arquivos analíticos de Políticas Educativas. 2012a.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Revista Proposições*. v. 23, n. 2, Campinas, FE/UNICAMP, 2012b.

PERONI, Vera Maria Vidal *et al.* Terceira Via, Terceiro Setor e a parceria IAS/sistemas de ensino público no Brasil. *Educação: Teoria e Prática*, São Paulo, v. 19, n. 32, p. 17-35, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/viewFile/2642/2503>>. Acesso em: 16 maio 2012.

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# **Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas**

## ***Educational planning and technocracy in the contemporaneous educational politics***

Eliza Bartolozzi Ferreira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e Secretária-adjunta da ANPEd.  
E-mail: eliza.bartolozzi@gmail.com

### **Resumo**

As reflexões desenvolvidas neste texto fazem parte da pesquisa em andamento vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e pela FAPES "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR". Este texto objetiva analisar o planejamento educacional do governo Lula denominado Plano de Desenvolvimento da Educação e o Planejamento de Ações Articuladas sob o argumento central de que o caráter tecnocrático, presente nos governos anteriores, permanece e é dominante. A aplicação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação político-pedagógica até então não vivenciada pela totalidade do sistema, mas o seu caráter tecnocrático limita a capacidade do planejamento de provocar uma melhoria na organização do sistema educacional brasileiro.

### **Palavras-chave**

Planejamento educacional. Tecnocracia. PAR.

### **Abstract**

The reflections developed in this paper are part of this ongoing research linked to the Project financed by CNPq and by FAPES "Management of the educational politics in Brazil and their mechanisms of centralization and decentralization: PAR challenge". The goal of the text is analyze the educational planning of the Lula government named Plan of the Education Development and the Plan of Articulated Actions under the main discussion that the technocratic character, present in the previous government, still remains and it is dominant. The application of PAR in the districts brought a new political-pedagogical action strategy that has not been experienced yet by the totality of the system; however its technocratic character limits the planning capacity of provoking an improvement in the organization of the Brazilian educational system.

### **Key words**

Educational planning. Technocracy. PAR.

## Introdução

A educação brasileira, no final do século XX, passou por profundas transformações orientadas por uma agenda internacional fincada em um conjunto de reformas que deveria programar a execução das políticas educativas para os entes federados e setores privados da sociedade. As reformas políticas e econômicas implantadas permitiram entender o Estado não mais como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social. “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17). Outra estratégia das reformas foi a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo é chamado de publicização e representou uma novidade da reforma que atingiu diretamente as políticas sociais.

Outra forma de parceria instalada foi a descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços e de infra-estrutura. Acreditava-se que assim seria reforçada a governança (capacidade financeira e administrativa de governar), pois ocorreria a transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

A proposta era o Estado estabelecer parcerias com a sociedade para execução dos serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Desenvolveu-se uma causalidade rigorosa entre descentralização e democracia: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente. Portanto tal ideia trouxe consigo uma recuperação das concepções de participação, cidadania e sociedade civil.

Todavia, no início do processo de reformas do Estado, a descentralização das atividades sociais e econômicas foram implantadas sem uma articulação planejada entre as diversas instâncias, mesmo porque a hegemonia neoliberal parte do princípio de que o mercado por si mesmo é capaz de alinhar os diversos interesses. Dessa forma, o planejamento foi realizado por força constitucional, concebido sob um enfoque normativo e economicista. Não conseguiram superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental, herdada dos militares e seus tecnocratas. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Nos planejamentos realizados ao longo da década de 1990, não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e as práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

A década de 1990 simbolizou uma mudança nos padrões modernos do capital que busca a recuperação de suas crises intermitentes. O Estado entra em crise porque a economia (o mercado) entrou antes. Tanto em sua versão neoclássica quanto em sua versão regulacionista, o Estado organiza o *modus operandi* do capital. De um lado, quando é avisado para não intervir nas relações mercantis, ele cumpre, contraditoriamente, uma função do capital em estimular a concorrência e a competitividade dos sujeitos e das empresas.

A premissa norteadora do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi assentada na crença de que a modernidade seria alcançada mediante o aprofundamento dos elos internacionais. Sua proposta tratou de estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo e lograr competitividade internacional adequada para a indústria aqui localizada. Para tanto, promoveu-se uma intensa privatização das empresas públicas deficitárias e das rentáveis (a Cia. Vale do Rio Doce é um exemplo); centrou-se no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência. Enfim, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprofundar a inserção subordinada da economia ao capital internacional.

Foi tomada uma série de medidas cuja consistência demonstrava a tentativa do governo de redefinir completamente a modernização historicamente desenvolvida no País. A meta do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi preparar o Brasil para o século XXI, como afirmara

inúmeras vezes em seus discursos. O cenário futuro previsto por aquele governo se enquadrou no marco da globalização, em acordo com as orientações coordenadas pelos organismos multilaterais, que buscavam conjugar as ações dos grandes grupos econômicos entre si, a fim de controlar o desenvolvimento do capital dentro de uma estrutura não mais rigorosamente organizada ou jurídica como é a figura do Estado.

O governo Lula (2003-2010) buscou conciliar a herança recebida das reformas e a nova configuração do Estado brasileiro com uma inclinação mais determinada na condução política para minorar os efeitos sociais causados pela onda neoliberal. Por essa via, adotou uma política social mais robusta e recuperou o planejamento educacional de forma mais organizada entre os entes federativos. Este texto objetiva analisar o planejamento iniciado no governo Lula denominado Plano de Desenvolvimento da Educação e o Planejamento de Ações Articuladas sob o argumento central de que o caráter tecnocrático permanece e é dominante, o que limita a capacidade do planejamento de provocar uma melhoria na organização do sistema educacional brasileiro.

## **1 Tecnocracia e planejamento no Brasil**

O sistema político-econômico brasileiro manifestou-se, ao longo da história republicana, por meio de duas tendências: uma crescente participação estatal na economia e uma política econômica

planificada. Em estudo datado de 1962, ao descrever o papel do Estado na economia subdesenvolvida, Furtado (1979) destaca que o planejamento é indispensável para o Estado dirigir o processo de desenvolvimento. “Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico” (FURTADO, 1999, p. 373).

A “tecnoestrutura estatal” foi se constituindo nesse cenário analisado por Ianni (1991) como uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico. Com isso, conseguiu elaborar uma compreensão mais completa da realidade nacional, para focalizar os problemas segundo perspectivas de curto, médio e longo prazos. Para o sociólogo, o conceito de tecnoestrutura engloba o de tecnocracia, porque a noção de tecnocracia envolve o conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano. Já a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo.

[...] a noção da tecnoestrutura estatal envolve os seguintes elementos e relações: a) o encadeamento entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades do pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento

do Poder Legislativo e dos princípios da ‘democracia representativa’; e d) o sistemático encadeamento recíproco das relações de dominação (política) e apropriação (econômicas). (IANNI, 1991, p. 315-316).

Atesta-se, assim, que o Estado controla as determinações essenciais do tipo de sistema socioeconômico capitalista, por meio das exigências de coleta de informações, análise de problemas, formulação, controle e avaliação de projetos e planos, atendidos com a incorporação de técnicos no aparato do Poder Executivo.

Em trabalho publicado em 1977, Bresser Pereira se propõe a analisar o subdesenvolvimento industrializado. Para isso, destaca a emergência do que ele chama de uma nova classe social – a tecnoburocracia – que pode também ser chamada de burocracia, tecnocracia, tecnoestrutura, revolução dos gerentes, profissionalização das empresas, o despontar de uma sociedade pós-industrial, “não importa o nome que se dê ao fenômeno – tem sido utilizada por muitos analistas como uma forma de legitimar o sistema capitalista monopolista de Estado, vigente nos países industrializados” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 20).

O modelo de subdesenvolvimento industrializado é definido pela existência de um setor capitalista competitivo ou tradicional e outro monopolista ou moderno, pela divisão da sociedade em três classes – burguesia, tecnoburocracia e trabalhadores – que recebem respectivamente lucros, ordenados e salários. Com o crescimento do Estado e das grandes empresas privadas, vai surgindo nos países uma nova



classe de tecnoburocratas, que passa a se apropriar do excedente econômico por meio de ordenados crescentes.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente forma-se na segunda metade deste século nos países latino-americanos que passaram por um processo capitalista de industrialização substitutiva de importações e corresponde, no plano econômico, ao modelo de subdesenvolvimento industrializado. É o produto de uma nova coalizão política das classes sociais, da qual participam a burguesia local, agora unificada, e a nova classe tecnoburocrática em ascensão. (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 91).

Pode-se depreender da análise de Bresser Pereira que a tecnoburocratização do Estado é fruto da pressão social pelo desenvolvimento. Essa pressão, conhecida pelos economistas por “efeito de demonstração”, é representada pela necessidade da população periférica de alcançar os níveis de consumo dos países centrais, na medida em que os meios de comunicação colocam essas populações em contato com os países adiantados. Bresser Pereira entende que essa explicação sobre a pressão universal pelo desenvolvimento não corresponde à realidade, porque os responsáveis pela pressão social foram não as populações marginais dos países subdesenvolvidos, mas as classes burguesa e a tecnoburocrática, que realmente entraram em contato com os países centrais.

O Estado, considerado por Bresser Pereira como uma estrutura jurídica e organizacional que se sobrepõe à sociedade e dela faz parte, foi considerado o instrumento adequado para a política de-

envolvimentista, cuja prova estava documentada, via experiência de planejamento estatal soviética e na teoria de Keynes, no sistema capitalista. Assim, o autor indica que a legitimação do poder autoritário que caracteriza o modelo de subdesenvolvimento industrializado é o desenvolvimento econômico. Portanto houve uma pressão da tecnoburocracia, como classe, por um maior desenvolvimento que lhe permitisse a apropriação de uma parte crescente do excedente e a reprodução dos padrões de consumo dos países centrais.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente estudado por Bresser Pereira caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimentismo e por estar a serviço da acumulação capitalista, mas também por ser um Estado planejador. “A crença na superioridade do planejamento é inerente ao próprio ser do tecnoburocrata” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 114). Entretanto, argumenta o autor, o planejamento não é necessariamente eficiente; é uma série de tentativas e erros. Apesar do imenso poder do Estado de implantar um efetivo sistema de planejamento, seu poder é reduzido em face do sistema de mercado. “No quadro de uma formação social ainda predominantemente capitalista, o planejamento é mais uma ilusão tecnoburocrática do que uma realidade” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 116). Contudo é uma forma de a tecnoburocracia estatal aumentar o seu poder no seio do Estado, por meio de uma rede extensa e intrincada de planos e planejadores.

O modelo teórico de J. M. Keynes deu um tratamento sistemático ao planejam-

to estatal como tentativa de equilibrar o sistema capitalista. Logo após a Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras propostas de planejamento econômico, mas foram recebidas com desconfiança por parte da burguesia devido ao exemplo soviético. Após cerca de vinte anos, o planejamento começou a se consolidar pelas mãos da tecnoburocracia. São geralmente objetivos do planejamento, de acordo com Bresser Pereira: (a) aumentar a poupança privada através de estímulo ao mercado de capitais; (b) dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e (c) estimular exportações. O autor admite que, para alcançar tais objetivos, o Estado concedeu subsídios aos setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional. E, assim, a burguesia recebeu de braços abertos o sistema de planejamento.

Ianni (1991) explica que as condições técnicas para a formulação do plano e a efetivação de uma política econômica planificada, no Brasil, já estavam preparadas desde o início da década de 1950, visto que o poder público havia incorporado os elementos essenciais da técnica de planejamento entre os grupos econômicos e políticos. “Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública” (IANNI, 1991, p. 156). Difundia-se a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, e sua execução no País contava com o apoio estrangeiro (EUA). O planejamento

consiste numa forma de controle social que converge na fase pós-concorrencial no sistema capitalista e se constitui como prática no sistema socialista, tendo o seu auge no período conhecido como Guerra Fria.

Uma vasta literatura trata dos estudos sobre o sistema socialista e do controle centralizado estabelecido com o planejamento – critério central do socialismo. A receita soviética de desenvolvimento econômico – planejamento econômico estatal centralizado, voltado para a construção ultrarrápida das indústrias básicas, e infraestrutura essencial a uma sociedade industrial moderna – era um apelo para atrair os países capitalistas. Todas as economias de guerra, mesmo em países capitalistas, envolvem planejamento e controle pelo Estado (HOBBSAWM, 1995). Em uma rápida pincelada, pois foge ao escopo deste texto, o planejamento socialista foi introduzido por Lênin, em 1921, com a Nova Política Econômica, que resgatou o mercado e fez recuar a Revolução Russa de um Comunismo de Guerra para o Capitalismo de Estado<sup>1</sup>. A instauração do “socialismo real” nos países do Leste Europeu caminhou estreitamente ligada à emergência de uma nova classe social dominante – a burocracia – que englobava os membros do aparelho do Estado, os militares e os dirigentes da produção e da economia. Mézáros (2002) afirma que os países socialistas, embora tivessem uma configuração pós-capitalista, foram

---

<sup>1</sup> Expressão de Lênin.

incapazes de romper com o sistema de sociometabolismo do capital<sup>2</sup>.

No contexto de profundas transformações como as que ocorreram no final do século XX, as ideias de Bresser Pereira também foram reestruturadas. O surgimento da tecnoburocracia, por exemplo, era equivalente a uma revolução dos gerentes, cuja função era legitimar o sistema capitalista monopolista. Quando se tornou ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso e implantou a reforma do Estado, sua crítica foi pautada no Estado burocrático e na defesa de um Estado gerencial, caracterizado por ele como um Estado moderno, eficiente e democrático. Em artigo datado de 2005, Bresser Pereira mantém a mesma classificação de classes utilizada na década de 1970, ou seja, a classe capitalista, a classe média profissional e a classe trabalhadora. Todavia, ao se referir às transformações ocorridas no final do século XX, o autor denomina a nova forma que o capitalismo assumiu de capitalismo do conhecimento, ou capitalismo dos técnicos, ou capitalismo organizacional, caracterizado pela complexidade da organização do Estado, haja vista a criação de agências reguladoras e executivas autônomas e o aparecimento

da reforma da gestão pública depois dos anos de 1980. Ao mesmo tempo, Bresser Pereira afirma que isso só foi possível devido ao florescimento de um ambiente democrático.

No capitalismo do conhecimento, técnicos de todos os tipos conquistaram poder e influência, mas o aparecimento da democracia impôs limites a seu poder discricionário. A revolução democrática envolveu a autonomia da política em relação à economia, e do poder político em relação ao controle do fator estratégico de produção. Os interesses econômicos e a propriedade do capital e do conhecimento continuam a desempenhar um importante papel político, no entanto a relativa autonomia da esfera política é um fato novo e auspicioso. Sugere que os desenvolvimentos econômico e político são fenômenos complementares, mas cada vez mais independentes. (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 134).

A tese da autonomia da política em relação à economia, citada por Bresser Pereira, necessita ser estudada e explicitada em sua materialidade histórica. Isto é, o contexto de que trata o autor não é aquele dos meios de produção organizados, das condições sociais e de propriedade coletiva, mas do mercado. Trazendo a reflexão de Jameson (2002), esse é o contexto onde a política simplesmente significa cuidar e alimentar o mercado. Portanto não tem sentido uma independência da economia e da política, pois a economia não é apenas produção de bens materiais, é ao mesmo tempo produção das relações sociais

---

<sup>2</sup> Para Mészáros (2002), o capital antecede ao capitalismo e é a ele também posterior; o capitalismo é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas. Portanto capital e capitalismo são fenômenos distintos, e a Revolução Russa implantou o socialismo, mas não superou o sistema de sociometabolismo do capital, isto é, o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina funções vitais ao capital.

(KOSIK, 1995). Assim, a independência da política da economia é mais uma figuração distorcida da realidade que pretende traduzir a vulgata do distanciamento que o Estado deve ter do mercado e cuja organização deve ser estruturada com fins de promover o mercado. Para tanto, a formalização da democracia é uma providência eficiente, pois deixa ao Estado uma aparente autonomia. Tal afirmativa não exclui a possibilidade dessa autonomia, apenas quer lembrar a dupla condição do Estado: de reprodução do capital e de produção de novas relações sociais.

A tese da tecnocracia, analisada por Offe (1985), situa a década de 1960 na Alemanha como o palco de acaloradas discussões em torno do tema “tecnocracia”, considerada como uma estrutura administrativa autoritária “pós-pluralista” do sistema político de sociedades capitalistas avançadas. Offe utiliza o conceito introduzido por Schelsky, que caracteriza a tecnocracia por dois elementos: (a) pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os problemas sociais parciais e em mediatizar conflitos sociais, e (b) pela perda do direito democrático de participação. As críticas existentes a essas formulações de Schelsky argumentaram que, por trás dessas determinações objetivas, era possível identificar a força dos interesses econômicos dominantes e de seus órgãos políticos de transmissão. Em relação ao processo de “desdemocratização e despolitização”, reforçado pela tese da tecnocracia, o argumento centrou-se nos termos do retrocesso e esvaziamento funcional das instituições democráticas. A

posição de Bobbio (1986) é semelhante quando afirma que “tecnocracia e democracia são antitéticas” (BOBBIO, 1986, p. 34).

O raciocínio de Offe (1985), caracterizado por aquilo que ele chama de “dilema político da tecnocracia”, assenta-se na premissa de que o processo de desenvolvimento da tecnocracia não permite que cumpra sempre com as mesmas funções: reprimir conflitos e contradições sociais e, assim, desproblematizar a evolução histórica das sociedades capitalistas avançadas na distribuição de poder. De acordo com Offe, quando as estruturas tecnocráticas se estabelecem, por mais bem-sucedidas que sejam, elas criam novas e não menos problemáticas situações de risco.

O princípio da dominação concernente à tese da tecnocracia pressupõe, como toda dominação, a aceitação da ordem dominante, ou mais, um consenso mínimo sobre a legitimidade do poder. Offe (1985) apresenta uma corrente de pensamento crítico sobre o poder e legitimação, cuja própria legitimação se torna uma função dos meios disponíveis de poder. A hipótese que pode confirmar essa ideia é que todas as resistências que possam retirar o consenso são enfraquecidas pelo emprego de técnicas formadoras de consenso, por meio do sistema político de sociedades industriais junto com os meios de comunicação. Já a tese da tecnocracia rejeita qualquer abordagem nesse sentido, pois acredita que a técnica não precisa de nenhuma legitimidade, simplesmente porque ela funciona. A legitimação, para os tecnocratas, é uma categoria a-histórica e sem função.

As evidências históricas mostram que a categoria da legitimação pública, por mais reduzida que possa ser, é ainda muito relevante, principalmente, alerta Offe (1985), após a expansão do aparelho estatal no capitalismo avançado, em que a dinâmica de desenvolvimento tornou-se regulada por meio do planejamento e exige com frequência a aprovação pública. Em síntese, a preocupação de Offe é mostrar que os sistemas tecnocráticos têm um dilema político, isto é, estarão sempre ameaçados pela diluição de sua legitimidade e pela indisciplina política da população. E as formas de manifestação desses fenômenos podem se dar por meio de instituições programadas para conter a disciplina participativa, mas podem ser ineficientes ou podem gerar uma real politização da sociedade. “O caminho entre a apatia ‘demasiadamente grande’ e o envolvimento ‘demasiadamente forte’ entre as alternativas da submotivação e da supermotivação políticas (igualmente disfuncionais), parece ser tão estreito que não pode ser percorrido com segurança” (OFFE, 1985, p. 83).

Segundo análise de Carnoy (2004), Offe considera que, no capitalismo adiantado, o Estado está muito intimamente envolvido no processo de acumulação e que a acumulação privada torna-se uma função da atividade burocrática do Estado e do conflito político organizado. Essa posição teórica traz como contrapartida a dificuldade do Estado em manter o equilíbrio entre a acumulação e a legitimidade devido ao modo de operação burocrático, que, do ponto de vista de Offe, é ineficiente

e ineficaz. O poder da tecnocracia, que inibe a democratização das estruturas político-administrativas, vive em constante tensão, uma vez que as contradições e os riscos de instabilidade são constantes e exigem esforços crescentes para manter o consenso.

A classe dos tecnoburocratas teve sua mais relevante análise a partir do ponto de vista de Bernardo (1987), que entende o capitalismo como um sistema que articula três classes: a burguesia, os gestores e os proletários. Entretanto o autor situa a existência dessa organização desde os primórdios do sistema capitalista; são a burguesia e os gestores as classes que constituem o capitalismo. Os gestores são o “elemento de continuidade social entre os capitalistas, sendo eles a classe capitalista que se reforça com o desenvolvimento do modo de produção” (BERNARDO, 1987, p. 69). O seu poder decorre não da propriedade jurídica dos meios de produção (embora possam detê-la), mas fundamentalmente do “controle” que possuem dos meios de produção e dos mecanismos que coordenam o processo econômico com um todo. Os gestores são o segmento das classes capitalistas em ascensão e o principal agente de sua reestruturação atual.

A classe dos gestores define-se, em resumo, pela unificação dos processos econômicos, o internacionalismo, a fusão do político e do econômico, a planificação, o caráter coletivo da propriedade. (BERNARDO, 1987, p. 118).

Não obstante as diferenças teóricas entre os autores citados, o planejamento é uma prática inerente ao Estado tecno-

crático. Foi no período da Segunda Guerra Mundial que a prática de planejamento estatal passou a ser incorporada no Brasil, e foi o Plano de Metas (1956-1961) a primeira experiência de planejamento governamental posta em prática efetivamente no Brasil. Para sua gestão, o Estado constituiu grupos executivos formados por representantes dos setores público e privado para desenhar e acompanhar a implementação das metas setoriais do Plano. Constituiu, assim, uma espécie de burocracia paralela, mas enxuta e impermeável às pressões da política populista e clientelista, que caracterizavam os traços fundamentais de funcionamento do sistema político democrático brasileiro. O aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, no governo JK, acelerou o desenvolvimento econômico do País e impulsionou o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991).

Ianni (1991) relaciona a prática de planejamento do Estado brasileiro, após 1930, com a crescente importância que esse mesmo Estado vai adquirindo na economia, o que gerou exigências de coletas de informações, sistematização de dados etc. Isto é, o processo de planejamento implicou na formação de grupos sociais novos, como os tecnocratas. Ainda mais, o planejamento econômico brasileiro nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. Portanto, nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado de política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões, o

crescimento da economia não foi senão o resultado de decisões, investimentos e condições de mercado, funcionando sem qualquer direção governamental.

Como afirma Lafer (2001), a partir da década de 1940 foram várias as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Mas o que se pode dizer é que, até 1956, foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café, do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito.

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, 2001, p. 30).

A prática de planejamento, segundo Lafer, tornou-se relevante como mecanismo de solução do dilema surgido com a ampliação da participação política da sociedade. Mas esse dilema analisado isoladamente não esgota a problemática, pois a ampliação da participação, não

tendo sido institucionalizada, gerava informações difusas e apenas servia para fixar objetivos amplos, mas incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa. A partir dessa problemática, o governo JK convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, que havia participado das tentativas anteriores de planejamento. Tais técnicos foram responsáveis em “traduzir em programas de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população” (LAFER, 2001, p. 35) e, nesse sentido, reformularam e desenvolveram uma série de conceitos administrativos que foram utilizados de forma conjunta, como até então não experimentado na história brasileira. Como conclusão do trabalho de Lafer, o autor afirma que o Plano de Metas foi um caso bem-sucedido na formulação e implementação de planejamento e sugere que os problemas por ele causados aos governos posteriores resultaram justamente do seu sucesso. Pois, com o esgotamento do modelo de substituição de importações ocorrido no período JK, foram também esgotadas as “virtudes” da administração pública brasileira.

A partir desse marco histórico, a análise do planejamento no Brasil precisa condicioná-lo às condições políticas subjacentes que, nesse período, apresentaram um movimento pendular de uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto na produção, e de instabilidade quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do país. Por outro lado, como ressalta Kon

(2005), o planejamento deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano até sua implementação, controle e ajustamentos.

Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica (KON, 2005, p. 37).

## **2 O Plano Nacional de Educação e o Plano de Ações Articuladas: a retomada do planejamento educacional**

O Ministério da Educação (MEC), no ano de 2007, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se caracteriza por um conjunto de programas que visam dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. De acordo com o documento oficial (MEC, 2007), o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Dentre

as ações do PDE, está a proposta de estabelecimento de parcerias para a melhoria de toda rede pública de ensino no país, por meio de apoio técnico e/ou financeiro do MEC aos municípios e estados com baixos índices de qualidade do ensino.

O PDE foi lançado oficialmente pelo Decreto n. 6.094 em 24 de abril de 2007, por intermédio do MEC, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino no país. Para o cumprimento deste plano, foi assinado um termo de adesão “Compromisso Todos pela Educação”, atualmente assinado pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e pelos 5.563 municípios brasileiros. Nesse Compromisso, foram estabelecidas 28 diretrizes, traçadas como resultado de um conjunto de esforços do Governo Federal em colaboração com os Municípios, Distrito Federal, Estados, setor privado, famílias e comunidades, todos mobilizados em prol da melhoria da qualidade da educação básica. O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um instrumento executivo do PDE, compreendido no artigo 9º do Decreto n. 6.094, Capítulo IV, seção II, como um conjunto de ações em que os Estados e municípios contam com apoio técnico de consultores do MEC para diagnóstico da situação educacional local com base no instrumento de campo elaborado pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do compromisso e a observância das suas diretrizes (SAVIANI, 2009; SOUSA, 2009; MEC, 2007).

Com o objetivo de identificar os problemas que afetam a qualidade da educação brasileira, o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova

Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Segundo Sousa (2009, p. 8), essa alteração tem

[...] o objetivo maior de promover a responsabilização da comunidade escolar e da classe política com os resultados de aprendizagem dos alunos propiciando também a mobilização da sociedade em torno da educação.

Um dos princípios do PDE é a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no país. Portanto a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a execução do PDE. Segundo o documento oficial, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações.

A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades.

Esse princípio foi organizado via a adesão dos governos subnacionais por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes. Para a execução desse compromisso, os governos subnacionais adotaram



os planos de ações articuladas, os quais, segundo o MEC, substituem aos convênios temporários e à tradicional descontinuidade das políticas educacionais. O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. O compromisso recebeu adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal. Em 2007, os municípios que firmaram convênios receberam R\$ 432,5 milhões da União (MEC, 2007).

O trabalho de diagnóstico e elaboração do PAR se deu inicialmente nos 1.827 municípios considerados prioritários (IDEB abaixo da média) contou inicialmente com a orientação de 40 consultores contratados via UNESCO. Um arranjo organizacional foi constituído por membros da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASI) da Secretaria de Educação Básica do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por quarenta consultores que foram designados para o trabalho de campo. Posteriormente, diante da grande demanda de elaboração do PAR de todos os 27 estados e dos 5.563 municípios, o MEC firmou parceira com universidades federais para implantação do PAR nos municípios.

### **Considerações finais**

As reflexões desenvolvidas neste texto fazem parte da pesquisa em andamento vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e pela FAPES “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de

centralização e descentralização: o desafio do PAR”. Em nossas investigações, observamos que o instrumento do PAR apresenta limitações estruturais na sua execução em grande parte dos municípios amostrados. Muitas equipes do sistema municipal da educação, convocadas para elaborar o PAR, apresentaram dificuldades no diagnóstico de seus problemas, levando a perceber que a complexidade e abrangência das questões educacionais, dispostas no instrumento do PAR, dificultaram a identificação dos problemas. Geralmente, a divisão do trabalho presente no sistema e na escola fragmenta a formulação e a execução das ações planejadas. Ao mesmo tempo, as informações sobre o PAR ficam centradas na figura do dirigente da secretaria de educação, e a equipe local somente toma conhecimento sobre a política no momento de sua execução.

A aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema. Ao mesmo tempo, a exiguidade do tempo colocada pelo FNDE para o cumprimento das ações, destacada pelos entrevistados, provocou uma reação automática de “cumprimento de uma obrigação” sem a devida avaliação da capacidade de atendimento de cada sistema e das reais condições de aplicabilidade do plano. Desse modo, a implantação do PAR deu-se, em muitos casos, por improviso, sem levar em conta a debilidade das condições locais. Pressionados pelo imediatismo da racionalidade técnica, os entes se viram limitados quanto à efetiva autonomia decisória e executiva, indispensáveis à descentrali-

zação e a formas mais democráticas de gestão (FERREIRA; FONSECA, 2011).

As análises desenvolvidas no âmbito desta pesquisa levam a constatar o forte controle exercido pelo FNDE nas ações de planejamento dos municípios, ditando o ritmo e as ações consideradas prioritárias pelo governo central. Mas, para além da

presença da tecnocracia no atual planejamento educacional brasileiro, o qual gera limites estruturais na sua execução, observamos a ausência de um projeto de desenvolvimento para este país que tenha a educação das crianças, jovens e adultos como um compromisso social.

## Referências

BERNARDO, J. *Capital, sindicatos e gestores*. São Paulo: Vértice, 1987.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Capitalismo dos técnicos e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 20, out. 2005, p. 133-148.

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

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 10. ed. Campinas: Papirus, 2004.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. In: *Perspectiva*, Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

KON, A. *Políticas de emprego e bloqueios estruturais no mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: EITT-PUC, n. 5, 2005 (Texto para discussão). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/textos/2005/TD0505.pdf>>.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MÈSZÀROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SAVIANI, D. *Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SOUSA, B. J. R. de. *Os planos e a gestão da educação básica no Brasil – o PDE em análise*. *Cadernos Anpae*, Vitória, ES, n. 8, 2009. ISSN 1677-3802.

**Recebido em agosto de 2012.**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012.**



# **O PAR como indutor do planejamento da educação municipal**

## ***PAR as inductor of the municipal education***

Marília Fonseca\*

Severino Vilar de Albuquerque\*\*

\*Doutora em Ciências da Educação. Docente da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: mariliasfonseca@gmail.com

\*\* Mestre em Educação e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB). Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: svalbuquerque@uol.com.br

### **Resumo**

O presente texto apresenta resultados de uma pesquisa interinstitucional focada no Plano de Atividades Articuladas (PAR). O objetivo central da pesquisa é analisar as repercussões do PAR em 28 municípios brasileiros, localizados em Minas Gerais (Norte de Minas e Zona da Mata), Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Maranhão. Os dados colhidos mostram que O PAR foi acolhido pelas secretarias municipais como uma proposta inovadora de planejamento. Para grande parte dos municípios pesquisados, o PAR fez a diferença com relação à melhoria do resultado do IDEB. Outras ações, tais como estabelecer uma cultura de planejamento participativo nas escolas, caminham a passos lentos, devido à precária infraestrutura escolar e à incipiente assistência técnica do MEC.

### **Palavras-chave**

Planejamento educacional. Participação. Educação básica.

### **Abstract**

The current text presents results of an inter-institutional research focused on the Articulated Activities Plan (PAR). The main goal of the research is to analyze PAR repercussions in 28 Brazilians districts, located in the states of Minas Gerais (North of the state and Mata Zone) Mato Grosso do Sul, Espírito Santo and Maranhão. Collected data indicates that PAR was welcomed by the municipal secretariats as a planning innovator proposal. Regarding most of the districts that were analyzed, PAR made the difference concerning the IDEB improvement result. In relation to the other goals, such as establishing a participative planning culture at schools, the process is being slowly carried out, due to the poor school infrastructure and to the incipient MEC technical assistance.

### **Key words**

Educational planning. Participation. Elementary education.

## Introdução

A intenção que conduz o presente estudo é a tentativa de tratar o planejamento educacional em sua interface com as políticas governamentais que se consolidaram no Brasil a partir dos anos de 1990. Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, estados e municípios foram dotados de autonomia política e fiscal. A estratégia descentralizadora da gestão pública, estabelecida no âmbito da reforma do Estado em 1995, induziu a gestão dita *autônoma* da escola, ampliando a sua responsabilidade quanto à oferta de educação básica. O Ministério da Educação disseminou programas de gestão educacional marcados pelo estilo gerencial.

Um dos exemplos mais ilustrativos foi o modelo de planejamento conhecido como PDE/Escola, concebido no âmbito de um acordo firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial, executado no período de 1998-2010. O PDE buscava interferir no sistema educacional tendo como eixo central a busca de racionalização de gastos e a eficiência operacional. Uma das principais ações visava à capacitação dos agentes escolares para o desenvolvimento de estratégias ou *produtos* que superassem os principais problemas que afetam o cotidiano. As ações eram estruturadas na forma de projetos escolares gerenciados, isto é, para cada um deles era indicado um gerente, o qual, por sua vez, se reportava a uma equipe de coordenação. A realidade espelhada em pesquisas sobre o tema mostrou que tal organização não estimulava a participação do coletivo esco-

lar e, ainda, provocava a intensificação do trabalho para a direção da escola e professores, obrigando-os a gastar grande parte do seu tempo em atividades notadamente burocráticas de planificação e de exercícios contábeis, que não almejam diretamente o núcleo pedagógico da escola (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004).

A estratégia de descentralização adquiriu novos contornos no governo do presidente Lula da Silva. Tal como concebida no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e na proposta de planejamento nomeada Plano de Ações Articuladas (PAR), a intenção é fortalecer a política de apoio técnico e financeiro do MEC aos entes federados sob o desígnio constitucional do Regime de Colaboração. Segundo esse objetivo, o PAR busca superar a desarticulação vigente entre os sistemas federal, estadual e municipal, mediante uma visão sistêmica que se propõe suplantar o enfoque anterior: a intenção do Ministério da Educação é integrar um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação. Ao considerar os quatro eixos norteadores, educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização, concretiza-se a chamada “perspectiva sistêmica da educação”, isto é, o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influenciando no ensino médio, o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores, entre outros fatores. Assim formatado, o PDE surge como um plano estrutural de longo prazo e estabelece um diálogo permanente entre os

entes federados para superar a tradicional fragmentação das políticas educacionais.

Como finalidade última, o planejamento ganha importância como instrumento de sustentação para dar concretude à função social da escola, qual seja, a de oferecer, sobretudo às camadas menos favorecidas, uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Uma questão importante a ser observada no presente estudo é que todas as dimensões contidas no PAR têm como foco a aprendizagem. Embora reconhecendo que as metas projetadas a serem atingidas limitam-se à qualidade da educação básica aferida pelo IDEB, o Plano pode induzir a uma reflexão sobre os desafios a serem enfrentados, na especificidade de cada município e de cada escola e, desse modo, contribuir para a mudança no planejamento educacional em nível local e global. Outra questão a ser considerada diz respeito à convivência, no âmbito escolar, de programas e projetos que não guardam coerência ideológica entre si. Sob a vigência do PAR, alguns programas que repassam dinheiro direto para as escolas ainda são mantidos, gerando antagonismos difíceis de serem equacionados pela equipe de gestão escolar.

Supõe-se que a convivência de projetos com marcadas diferenças ideológicas e metodológicas interfere negativamente no cotidiano escolar, trazendo atribulações, tanto para a administração física e financeira da escola, quanto para o trabalho pedagógico. Cabe notar que no momento em que inicia a implantação do PAR, como proposta voltada para a autonomia,

o governo expande ao mesmo tempo o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola) para outras regiões que não haviam sido contempladas com o Programa Fundescola. Este fato atesta a continuidade do processo de superposição de propostas no âmbito escolar, o que, sem dúvida, exige um cuidado analítico do grupo de pesquisa, no sentido de desvelar os efeitos dessa convivência.

Os dados que embasam a presente análise provêm de uma pesquisa de longo alcance<sup>1</sup>, que integrou professores e alunos de nove universidades. As conclusões, portanto, se revestem de complexidade, visto que foram pesquisados 22 municípios disseminados por ampla região geográfica e, portanto, com marcadas diferenças econômicas, sociais e culturais. O presente estudo é um esforço de síntese conclusiva, na medida em que traz reflexões sobre as potencialidades e fragilidades encontradas na implantação do PAR nos diversos municípios investigados.

O enfoque conceitual que deu sustentação à pesquisa tem como premissas: a) o processo de planificação no sistema capitalista exprime o embate de interesses de classes divergentes e exprime posições políticas em competição no interior dos

---

<sup>1</sup> A pesquisa, coordenada pela professora Marília Fonseca, com apoio do CNPq e executada no período 2009-2011: Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR. Participaram da investigação professores e alunos das universidades: UnB, UFES, UFV, Unimontes, UFBA, UCDB, UFMS, UEMS e UEMA.

sistemas centrais e periféricos; b) o planejamento é uma técnica de alocação de recursos e, como tal, pode induzir uma relação de poder e uma racionalidade hegemônica do Estado; c) as possibilidades de realização de um planejamento ou de um plano são dadas pelo caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado e pelo grau de participação da sociedade civil (PEREIRA, 1978; IANNI, 1995).

### **O Plano de Ações Articuladas: uma nova forma de planejar a educação nos municípios brasileiros?**

O PAR foi criado para oportunizar a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional dos municípios, nas dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos, visando à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A pesquisa deixou evidente que a chegada do PAR aos municípios aconteceu como tantos outros programas, ou seja, sem que houvesse um estudo coletivo, por parte de todos os sujeitos que realizam a educação municipal em todos os seus segmentos, que refletisse os anseios, as buscas e as reais necessidades da escola.

Em grande parte dos municípios, o PAR encheu de esperança as equipes das secretarias municipais e a comunidade escolar, sendo compreendido como um instrumento que resolveria todos os problemas na área da educação. O Plano

ecoava para os profissionais da educação como “algo inovador” e que contribuiria na qualidade da educação. Para que esse sucesso fosse alcançado, entendia-se que bastava o comprometimento de toda a equipe nas ações demandadas. As secretárias de Educação dos sistemas públicos municipais de ensino se referiram ao PAR como um planejamento inovador que trouxe um norte para a condução das ações da educação municipal.

Uma das ações positivas do PAR foi a elaboração de um diagnóstico sobre a situação da educação nos municípios. Diagnóstico que serviu também como instrumento para que estes repensassem seus planejamentos ou, até mesmo, iniciassem um processo permanente de planejamento municipal. Nos municípios do estado do Maranhão investigados nesta pesquisa, esse fato foi constatado nos depoimentos colhidos junto às secretárias municipais de Educação que, unanimemente, reconheceram que a implantação do PAR gerou uma forte crença de que o Plano traria contribuições importantes para a educação básica e para a elevação dos seus indicadores de qualidade.

De modo geral, as secretárias municipais percebem o PAR como um instrumento de inovação do MEC, apontando nos depoimentos que este Plano possibilita resgatar a dignidade da escola pública. Em síntese, depositam a esperança de que, desta vez, o MEC encontrou a alternativa correta para realizar ações concretas no sentido de elevar os indicadores de qualidade da educação básica. Quando indagadas se o PAR contribui para o cotidiano da



secretaria municipal e da escola, à exceção de São Luís, as secretárias de modo geral afirmaram que o PAR introduz uma nova dinâmica organizacional, na secretaria e nas escolas, por se tratar de um modo novo de planejar. No que se refere ao quesito *inovação*, o PAR foi comparado ao PDE/Escola, executado no âmbito do Fundescola, ficando claro, pois, que as redes municipais não têm ainda a compreensão plena das diferenças ideológicas e metodológicas entre os dois programas.

No caso do Maranhão, estado que ainda apresenta graves problemas sociais, o PAR alçou-se com importante meio para o enfrentamento de tais problemas, dentre os quais se destacam (BRASIL, 2010): analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade no patamar de 19%; apenas 15,3% dos jovens de 18 a 24 anos trabalham; e média de 6,3 anos de estudo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade. A tais indicadores, somam-se as altas taxas de reprovação, distorção idade/série e abandono. No tocante ao nível de formação dos docentes que atuam na educação pública neste estado, os municípios investigados assim se apresentam: no município de São Luís, o número de professores não graduados atinge o percentual de 19,9%; Santa Inês possui aproximadamente 10% dos seus professores com formação em Curso Normal em nível médio, enquanto que no município de Caxias o percentual de professores com formação em normal médio atinge 45,96%.

Os procedimentos de pesquisa, tais como o exame dos documentos coletados junto aos sistemas de ensino,

a observação *in loco* e as informações colhidas junto aos gestores das escolas e das secretarias municipais, indicam que os municípios pesquisados ainda enfrentam sérios problemas relacionados a estrutura e instalações da rede escolar. Foi possível perceber que as escolas não apresentam condições adequadas para atividades de leitura, pesquisa e práticas esportivas e recreativas, sem contar a ausência de espaços para a realização de atividades do calendário anual, que compreende datas comemorativas e reuniões com a comunidade, particularmente com a família.

Pela observação realizada em quatro escolas de duas redes públicas de ensino, constatou-se a ausência de material didático-pedagógico de apoio, para uso de professores e alunos. O acervo bibliográfico e computadores, adquiridos com recursos do PAR, não haviam sido utilizados pela falta de espaço físico para instalação e uso desses recursos. Constatou-se, também, que, em algumas escolas, existe espaço de biblioteca e laboratório de informática, mas sem o devido uso, tanto por falta de profissionais para o manejo do acervo, quanto pela falta de formação de professores para a utilização dos computadores em atividades de pesquisa com alunos, embora em algumas escolas todos os computadores estejam ligados à internet. Outra questão que merece destaque é que, entre as escolas pesquisadas no âmbito dos sistemas públicos municipais de ensino, embora a maioria já conte com o Projeto Político-Pedagógico, a elaboração do documento obedeceu a exigências burocráticas, com a contratação de empresas

de consultoria. Desse modo, não foi garantida a participação ampla da comunidade, tal como recomenda a proposta de gestão participativa na escola.

No âmbito escolar, os depoimentos mostram que ainda são tímidas as mudanças, em face da cultura arraigada aos saberes e fazeres no interior da escola e nas relações que esta estabelece com a comunidade. Mas há uma manifestação de otimismo por parte das secretarias de Educação dos municípios maranhenses quanto aos benefícios que o PAR trará para a organização da escola e para o processo de ensino-aprendizagem. Nesse sentido, citam a formação continuada e a melhoria das instalações e da infraestrutura das unidades escolares como indicadores positivos para a superação de alguns problemas relacionados ao atendimento escolar nas suas multidimensões.

### **Potencialidades e fragilidades administrativas na implantação do PAR**

O financiamento tem papel de destaque no PAR, visto que se configura como a razão maior para a adesão dos municípios ao Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação (BRASIL, 2010). Os sujeitos da pesquisa reconhecem que o PAR tem sido a base para captar recursos do MEC e também que, mesmo em quantidade pequena, as verbas estão chegando e incentivando melhorias perceptíveis nas escolas.

A primeira evidência refere-se ao fato de que as prefeituras e os órgãos gestores municipais sofrem com a precariedade administrativa e financeira para a implan-

tação efetiva do PAR. Esse fato foi reiterado pela maioria dos municípios investigados, particularmente nos municípios da Zona da Mata, nos do norte de Minas, bem como nos municípios pesquisados no Maranhão. Constatou-se, entre outros fatores, a insuficiência e o despreparo de pessoas para as secretarias e outras funções, carência de recursos financeiros e materiais e falta de infraestrutura física para prover satisfatoriamente o aparato administrativo para o apoio técnico necessário à criação e execução de programas e ações em todas as áreas. Além disso, pode-se destacar a pouca interlocução entre as escolas e as secretarias de Educação e entre as prefeituras e universidades e demais instituições capazes de oferecer consultorias e apoio técnico aos municípios.

Entre os empecilhos para o sucesso do PAR, o mais mencionado nas entrevistas nas secretarias e escolas do Maranhão foi o da burocracia rígida, referindo-se a ações que ainda não foram executadas devido ao excesso de exigências feitas pelo MEC sobre procedimentos que os municípios devem garantir para aderir a algum programa. Outra questão se refere ao fato de o PAR não presumir uma avaliação eficaz, no sentido de “cobrar” dos gestores uma correção das suas ações, mesmo porque o Plano não tem flexibilidade para que sejam retiradas ou introduzidas novas ações ou subações para sanar as necessidades que surgirem ao longo dos quatro anos de execução do PAR. Desse modo, os resultados em relação à educação no município ficam comprometidos em função dos problemas não previstos.

Em outros casos, como nos municípios do norte de Minas, o PAR ainda não conseguiu ganhar credibilidade, e o grande gargalo é a falta de liberação dos recursos financeiros. Uma das metas era a implantação do Plano de Carreiras pelas administrações municipais, mas essa ação está sendo realizada em muitos municípios de forma independente do PAR.

No caso dos municípios do Maranhão, somente em um deles, São Luís, o Plano de Cargos e Carreira já tinha sido elaborado. Nos demais municípios, o instrumento ainda se encontrava em fase de construção. No caso de mudanças no quadro de gestores municipais, o desconhecimento das novas equipes sobre as possibilidades do PAR traz prejuízos ao andamento do trabalho. Alguns gestores municipais contratam consultores da iniciativa privada para assessorar o treinamento de professores, gestores e demais profissionais da educação municipal. Este é um fato indicador da ausência de uma política que permita a continuidade das ações, mesmo com a mudança de executivos municipais. É com base nesse argumento que alguns entrevistados sustentam a falta de informação a respeito do PAR e justificam a contratação de uma empresa de consultoria particular para prestar-lhes informações necessárias relativas aos procedimentos a serem adotados junto ao Ministério da Educação.

No caso do Espírito Santo, os recursos financeiros enviados pelo FNDE, por ocasião dos programas planejados no PAR, estão alcançando os municípios de forma progressiva para determinados programas,

como Pró-Infância, PDE-Escola e laboratórios de informática. Portanto pode-se afirmar que o impacto financeiro do PAR nos municípios pesquisados é significativo, ainda que muitas ações planejadas não tenham sido contempladas.

Tais percalços trazem à tona as reflexões de Fullan e Hargreaves (2000), que revelam que inúmeras estratégias de construção de planos não se atêm às reais necessidades impostas pelo cotidiano de sala de aula e, por esse motivo, fracassam. As razões para esse fracasso são, entre outras, a natureza dos problemas que, em si, são complexos, de difícil solução, considerando-se os recursos disponíveis. Além disso, os prazos geralmente são irrealistas, porque os que elaboram as políticas querem resultados imediatos.

Não obstante, foram percebidos alguns avanços na execução do PAR. Segundo depoimentos colhidos em algumas secretarias, o PAR trouxe uma direção para que a gestão municipal possa dar uma direção mais conceitual e metodológica ao planejamento. Ainda que as secretarias já tivessem experimentado outras propostas de planejamento, tais como o PDE/Escola, o PAR permite a planificação das ações de forma mais articulada e, portanto, mais orgânica, comparada ao método anterior. Ainda que tais avanços se configurem como experiências isoladas em alguns municípios, já se pode vislumbrar a concretização de um dos principais propósitos do PAR, qual seja, dar concretude à organização sistêmica, por meio da interligação orgânica das ações.

## **O PAR e o regime de colaboração entre os entes federados: o MEC como indutor da descentralização assistida**

Um fator apontado positivamente na execução do PAR refere-se à aproximação do Ministério da Educação com as secretarias municipais de Educação, o que possibilitou maior interação entre os entes federativos, proporcionando estímulo e segurança aos municípios com respeito à execução dos programas e planos do governo federal. Este é um fato relevante, porque um dos princípios declarados na proposta do PAR é estabelecer um regime de colaboração com as redes de ensino, com a participação das famílias nas decisões políticas e nas ações técnico-pedagógicas.

Segundo a proposta, o MEC prestará assistência técnica e financeira, quando for o caso, aos municípios e estados que solicitarem e necessitarem de apoio para implantar ações que visem à melhoria da qualidade da educação básica, ante o reconhecimento de que as relações do Estado brasileiro com os entes subnacionais são comumente marcadas por desigualdades estruturais, políticas, econômicas, sociais, culturais e, particularmente, por diferentes condições administrativas dos entes. Essas particularidades locais têm peso determinante para a descentralização. Como reflete Arretche (2000), as estratégias de indução desenhadas para transferir responsabilidades para os entes da Federação podem contornar os obstáculos provenientes das características estruturais e institucionais desses entes. Mas, isso não

pode ser garantido pela simples adoção do PAR sem o monitoramento adequado do poder central, bem como de um acompanhamento consistente de instâncias representativas da sociedade civil junto aos sistemas municipais de ensino.

Por meio da pesquisa, percebeu-se a existência de formas diferenciadas de tratamento do MEC. Enquanto alguns municípios foram selecionados para receber a visita e assistência técnica do MEC, o que contribuiu para a compreensão e aceitação do PAR e de seus objetivos por parte dos gestores municipais, outros municípios não foram contemplados com essa assistência ou pouco apoio receberam. Alguns dirigentes municipais tiveram que ir à capital do estado para fazer um curso oferecido pelo MEC ou tiveram que recorrer à ajuda de outras secretarias municipais que haviam elaborado o PAR. Essa realidade esteve presente durante o processo de elaboração do PAR nos municípios do Maranhão.

Nesse estado, em dois municípios dos que participaram da pesquisa, as informações da equipe que elaborou o PAR, que incluiu a secretária de Educação e sua equipe de assessoria, mostram que, durante o processo, o apoio do MEC foi mínimo, o que levou o município a recorrer à assistência de uma consultoria contratada pela secretaria de Educação do estado. Segundo as secretárias de Educação ouvidas, quando o MEC se fez presente por meio de técnicos no processo de elaboração do PAR, a permanência destes ocorreu somente por um período de dois dias, dada a pressa com que tinham que elaborar o

documento diagnóstico, por um lado, e, por outro, pelo quadro insuficiente de técnicos contratados pelo MEC para a prestação de assistência aos municípios, fato justificado pela dimensão territorial do país.

No que tange ao envolvimento da comunidade escolar durante o processo de elaboração do PAR, com exceção de um dos municípios pesquisados no Maranhão, as secretárias de Educação afirmaram que, embora tenha sido aberto um canal de participação, o diagnóstico realizado e a elaboração do PAR não refletiram a realidade da rede municipal de ensino, o que causou prejuízos durante a fase inicial de implantação do PAR.

No caso de municípios que foram bem atendidos pelo apoio técnico do MEC, a situação foi diferente. Num determinado município, a equipe atual foi a mesma que elaborou, junto com técnicos do MEC, o diagnóstico e a proposta do PAR. A secretária, assim como a coordenadora da equipe técnica da Secretaria Municipal, informou que foi realizado um bom diagnóstico, porque o município teve uma importante assistência técnica do MEC e de representantes da Undime. Ressaltou que a assessora técnica da secretaria trabalhou no MEC no momento em que o PAR se constituiu como política e que, portanto, já conhecia os mecanismos de elaboração de um bom diagnóstico, em função da experiência adquirida no Ministério da Educação.

O que ficou patente nos depoimentos das secretárias e de equipes técnicas das secretarias foi o argumento de que a não realização de um bom diagnóstico

em alguns municípios derivou da pressa com que o Plano chegou às secretarias e da urgência para o início do processo. Mesmo em municípios onde supostamente se teria feito um bom diagnóstico, a fase de elaboração, que previa a participação da comunidade escolar e da sociedade local, ficou a desejar em virtude do açodamento para cumprir prazos.

Os dados obtidos no Maranhão são reveladores de que fatores, como a pouca assistência técnica do MEC, a falta de preparação teórica dos gestores públicos municipais, associada à quase inexistente participação da comunidade escolar e da sociedade civil por meio das suas instâncias representativas, contribuíram para que o PAR não concretizasse a essência do atendimento do MEC e das redes do estado.

Os dados referentes ao estado do Espírito Santo indicaram que muitos municípios passaram a estreitar o contato com o MEC e o FNDE por meio do PAR. O acompanhamento da implantação do PAR pelo FNDE incitou o controle permanente do órgão. Tal controle se faz por meio do SIMEC, um sistema *on line* criado para inserção dos dados de acompanhamento e avaliação nacional do planejamento de cada ente federativo. Uma das queixas da equipe municipal quanto ao processo é que as ações e metas do PAR são executadas ou alteradas quando o FNDE libera pelo SIMEC, pois, caso contrário, o município fica estático até o FNDE se pronunciar.

## **O PAR como meio para consolidar a cultura do planejamento**

Importa ressaltar a evidência de que o PAR é considerado, na opinião de secretárias municipais de Educação e de suas equipes técnicas de acompanhamento, como um importante instrumento de planejamento, que pode contribuir para o alcance das metas propostas pelo MEC para elevar os indicadores da educação no país. Outro aspecto importante que merece destaque é o fato de o MEC disponibilizar, no próprio sistema, os instrumentos e a metodologia de aplicação, o que facilita a efetivação de uma ação rápida, por exemplo, para fazer um diagnóstico do município e também para a reprogramação daquelas ações que ainda não tenham sido contempladas pelo município, oportunizando um tempo maior para sua efetivação.

Mas esses gestores reconheceram que o curto espaço de tempo de implantação do PAR não ofereceu bases suficientes para fazer uma avaliação sobre o impacto na melhoria da qualidade da educação. Ainda não se logrou efetuar a construção de planos municipais que possam revolucionar profundamente a estrutura educacional, apoiados por uma proposta pedagógica efetiva para a solução dos problemas e para a melhoria da qualidade (socialmente referenciada e pedagogicamente confirmada) da educação municipal. O Plano de Ações Articuladas nos municípios analisados guarda ainda característica de programa “guarda-chuva”, que incorpora programas já existentes, tais como PDE-Escola, Alimentação Escolar,

Transporte Escolar, entre outros, introduzindo também outros programas, como Correção de Fluxo, Escola Ativa, Pró-infância, entre outros.

É certo que o PAR, ainda que não tenha originado um aporte significativo de verbas novas para prover a educação municipal, propiciou o repensar da educação básica, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em suas redes ou sistemas, produzindo diagnósticos que foram tomados como base para o planejamento de metas e ações voltadas para a melhoria dos índices do IDEB. Especialmente para os municípios da Zona da Mata, o PAR significou, além do ineditismo de se ter a parceria do MEC no planejamento das ações para a melhoria da educação municipal, a oportunidade de um mapeamento geral (ainda que inicial, porque feito muito rapidamente) da situação da educação municipal e da precariedade da gestão municipal para dar andamento às ações estruturais, tais como aquisição de terrenos e construção.

Nos municípios maranhenses investigados, à exceção de um (onde já se vinha tendo uma experiência de uma política de planejamento estratégico para a gestão da educação municipal), o PAR tornou-se o único instrumento de gestão municipal capaz de pôr em prática as ações administrativas, financeiras e pedagógicas dos sistemas de ensino público. Embora os depoimentos das secretárias de Educação revelem que, nesses municípios, a elaboração do PAR foi realizada às pressas, haja vista a urgência com que deveriam ser feitos os diagnósticos do atendimento

das redes, pôde-se vislumbrar um caráter orgânico e sistêmico da gestão da educação municipal, fato inédito.

Não restam dúvidas de que o PDE faz um chamamento à responsabilidade dos gestores públicos, da classe política e da sociedade civil quanto às mudanças que são necessárias para elevar os indicadores educacionais da educação básica do país. Se for tomado somente o IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica, incorre-se em sérios problemas quanto à forma como os gestores vão dar andamento às ações do PAR. A ausência de clareza quanto aos mecanismos de controle, conforme aqui alertamos, gera a possibilidade de que as administrações municipais manipulem informações e dados estatísticos de modo a garantir o recebimento de recursos, escamoteando o desempenho efetivo dos sistemas municipais de ensino.

Na análise dos dados do norte de Minas, identificou-se que o planejamento das ações se deu de forma coletiva, revelando habilidade por parte dos gestores para motivar a comunidade. A implantação, porém, caminha a passos lentos. Os principais entraves para o andamento do processo são: deficiência na estrutura física das escolas, transporte escolar de má qualidade e insuficiente, gestores e professores sem qualificação para a função, carência de políticas de formação continuada, merenda escolar insuficiente, ausência de apoio à educação inclusiva. Fica claro, nesta primeira parte da pesquisa, que esforços podem e devem ser revertidos nesses aspectos e em outros, como

material pedagógico, recursos tecnológicos e laboratórios de informática para as unidades de ensino e remuneração adequada para professores e profissionais que atuam na educação.

Uma demanda essencial para o sucesso do PAR é a necessidade de guardar coerência entre a sua concepção e a prática no chão da escola, sem a qual a definição do seu horizonte como planejamento da rede municipal perde vitalidade. A força que o planejamento pode potencializar depende tanto da capacidade de interpretar o real (as demandas concretas da escola), quanto das possibilidades que abre para o planejamento político-social, considerando que só faz sentido planejar educação se considerar a escola como espaço/tempo institucional que tem sua missão expressa no social ou nos grupos e movimentos que ensejam a mudança.

### **O PAR como instrumento indutor da gestão participativa**

Merece destaque que o PAR se inseriu em algumas redes de ensino, sem o envolvimento da comunidade escolar. Esse modo contradiz os princípios que presidem os próprios fundamentos do PDE. Embora as secretárias de Educação dos municípios pesquisados tenham afirmado que esse canal foi aberto, reconhecem que, por diversos fatores, principalmente pela brevidade com que deveria ser realizado o diagnóstico e a elaboração, o PAR acabou se atendo apenas à equipe de técnicos da Secretaria Municipal. Segundo os depoimentos das secretárias, não havia tempo

para formar as pessoas da comunidade escolar de modo que pudessem inferir na elaboração do PAR, fato que levou a secretaria a proceder à elaboração sem contar com os sujeitos dos demais segmentos da escola e da sociedade civil.

A situação evidenciada nos depoimentos de secretárias municipais nos municípios investigados no Maranhão contraria alguns objetivos propostos no Plano de Desenvolvimento da Educação no tocante à criação de mecanismos amplos de participação. Prova disso é que o PAR foi elaborado no âmbito dos gabinetes das secretárias, envolvendo, quando muito, geralmente dois técnicos do MEC, a secretária de Educação e alguns assessores técnicos da secretaria e, em alguns casos, contou também com o auxílio de uma consultoria contratada pela secretaria de estado da Educação. O seu anúncio nas escolas ocorreu já no momento da execução das ações. Desse modo, o PAR constituiu-se numa proposta preparada por técnicos, sem perceber o chão da escola nem as necessidades estruturais e pedagógicas que dela demandam. A abertura à participação dos sujeitos escolares na definição das prioridades deveria ser tomada como requisito para que os sujeitos escolares compreendessem os fundamentos do PAR, assim como o processo como um todo. Desse modo, a estrutura da proposta ultrapassaria a dimensão técnica e se revestiria de caráter político, traduzindo a essência do planejamento participativo.

A participação da comunidade na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações do PAR, por via de um pro-

cesso em que todos possam compreender a dimensão que esta política representa, pode contribuir significativamente para que o Plano não se materialize, no âmbito da escola, como tantos outros programas que tiveram como marca principal a descontinuidade e a conseqüente perda da experiência como meio de repensar o futuro. Nesse caso, a atuação dos conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil pode contribuir para que as ações planejadas e a aplicação dos recursos sejam executadas de acordo com os objetivos do Plano de Metas/PDE. Se o PAR não for elaborado e executado com base nas demandas do espaço/tempo escolar, não trará mudanças significativas no atual cenário dos sistemas de ensino, que conservam ainda carências históricas no que diz respeito ao atendimento e à qualidade da educação oferecida, principalmente às classes menos favorecidas.

A não participação de sujeitos escolares, principalmente na construção do diagnóstico das redes de ensino, não pode ser justificada pela pressa com que a proposta do MEC deveria ser executada. As transformações sociais serão possíveis, em grande medida, quando se considerar a mudança a partir da escola. Como diz Gandin (1994), alterações significativas na escola produzem mudanças também significativas na sociedade, mas isto só ocorre se a participação for realmente assumida. No plano institucional, a qualidade, tão difundida nos programas e planos educacionais, deve ser diretamente referenciada à qualidade da participação dos sujeitos envolvidos na concepção e na execução



dos programas e planos. Desse modo, o diálogo entre as várias instâncias representativas (MEC, secretarias de Educação estaduais e municipais, escola e comunidade) deve ser requisito fundamental para o sucesso de um plano de longo prazo, sem prescindir, é claro, de um processo efetivo de cooperação técnica entre a União e os entes federados.

### **Considerações finais: desafios e perspectivas do PAR para a melhoria da educação básica**

A crença na melhoria da qualidade da educação básica através do PAR, percebida nos depoimentos das secretárias dos municípios pesquisados, traduz os anseios e as esperanças dos educadores que acreditam na escola pública como espaço/tempo de construção de cidadania. Na maioria dos municípios pesquisados, especialmente no Maranhão, Mato Grosso do Sul e no norte de Minas, percebeu-se que o PAR fez a diferença com relação à melhoria do resultado do IDEB, ou seja, as escolas não caíram com relação ao resultado anterior do índice. Ao contrário, a maioria das escolas deu um passo à frente em função do PAR. Segundo os entrevistados, isto se deu em razão do tempo disponível para reorganizar e refazer o planejamento.

Outro ponto que merece destaque, tal como foi evidenciado pelos pesquisadores (AMORIM, 2011), é que o grande atrativo para a adesão dos municípios ao PAR é a sua vinculação financeira. Desse modo, a adesão ao Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação deu-se mais pela

possibilidade de firmar convênios financeiros do que pelo alcance real de metas de qualidade que compõem o PAR.

A tendência dos municípios em aderir a programas federais, em busca de maiores recursos, pode levar a uma compreensão reducionista do conceito de qualidade, na medida em que os municípios se rendem a conceitos pré-determinados por esses programas. A expectativa do grupo é que a análise acerca da efetividade do PAR, tido, atualmente, pela maioria dos municípios pesquisados, como único planejamento da educação dos sistemas públicos municipais de ensino, enseje o aprofundamento de estudos no campo da gestão escolar e do planejamento educacional, destacando o que de fato acontece na administração municipal e escolar quando são adotadas novas políticas e programas voltados para a descentralização da gestão.

O grupo de pesquisa afirma também a necessidade de dar continuidade à pesquisa, dada à profundidade do problema investigado e às questões educacionais que o subjazem. A expectativa é que a imersão nesse campo do conhecimento tem o poder de intervir para que o planejamento educacional possa se constituir em ação efetiva para a melhoria da qualidade da educação tal como vislumbrada nos fundamentos filosóficos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE, bem como no atual Plano Nacional da Educação, em tramitação no Congresso Nacional.

## Referências

AMORIM, M. D. *A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas*. 2011. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2011.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, D.O.U., 5/10/1988.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese das informações Censo 2010*. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais. In: FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João F. de; TOSCHI, Mirza. S. (Orgs). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: UCG, 2004.

FURLAN, M.; HARGREAVES, A. *A escola como organização aprendente: buscando uma educação de qualidade*. 2. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2000.

GANDIM, D. *A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimento dos campos cultural, social, político, religioso e governamental*. Petrópolis: Vozes, 1994.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PEREIRA, L. *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# **Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul**

## ***Review of the implementation of the joint actions plan in prioritized municipalities of Rio Grande do Sul***

Neusa Chaves Batista\*

Cleusa Conceição Terres Schuch\*\*

Daniela Borba Bürgie\*\*\*

Elena Maria Billig Mello\*\*\*\*

Isabel Leticia Pedroso de Medeiros\*\*\*\*\*

\* Doutora em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: neuchaves@gmail.com.

\*\* Doutoranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: cleusaschuch@gmail.com

\*\*\* Mestranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: danielaburgie@hotmail.com

\*\*\*\* Doutora em Educação, Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: profelena@gmail.com

\*\*\*\*\* Doutora em Educação, Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED/POA). E-mail: isabellpm@gmail.com

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo apresentar uma pesquisa de avaliação de política educacional. Trata-se da análise da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Rio Grande do Sul. O PAR é a principal ação da política pública “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O Plano de Metas é uma das políticas que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado pelo Ministério de Educação em 2007. A pesquisa é realizada em uma amostra de 38 municípios do Rio Grande do Sul abrangendo o período de 2008-2011.

### **Palavras-chave**

Política Educacional. Plano de Metas. Plano de Ações Articuladas.

### **Abstrat**

This article aims to present a research evaluation of educational policy. This is the review of the implementation of the Joint Actions Plan (PAR) in the municipalities of Rio Grande do Sul. The PAR is the main action of public policy “Target Plan All for Education Commitment.” The Target Plan is a policy that integrates the Education Development Plan (PDE) launched by the Ministry of Education in 2007. The search is performed on a sample of 38 municipalities in Rio Grande do Sul covering the period 2008-2011.

### **Key words**

Educational Policy. Target Plan. Joint Actions Plan.

## Introdução

O Plano de Ações Articuladas (PAR) constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Esse “compromisso”, de modo geral, pode ser inserido no contexto das reformas educacionais do século XXI. Mais especificamente, na sociedade brasileira, insere-se nas discussões iniciadas na década de 1980, quando a sociedade civil organizada interferiu diretamente nos princípios constitucionais que orientariam o sistema educacional brasileiro. Com base nesse movimento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9.394/96) conceituou a abrangência e a responsabilidade de cada ente federado com a educação no país.

Coube à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (cf. LDB, 1996, Art. 8º, §1º). Com efeito, a relação entre os entes federados é referenciada pelo regime de colaboração. Isto implica considerar, na implementação de políticas educacionais nacionais, a autonomia dos estados e municípios na organização dos seus sistemas de ensino, contudo sem perder de vista os princípios e os fins da educação nacional.

No que tange à implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios brasileiros, foram selecionados pelo Ministério da Educação (MEC), em

2007, 1250 municípios considerados de atendimento priorizado por se encontrarem com o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) abaixo de 3,8. Esses municípios receberam assistência técnica, via convênio do MEC com instituições federais de ensino e/ou secretarias estaduais de educação dos estados e/ou, ainda, outras instituições do setor da educação para elaboração do PAR.

No Rio Grande do Sul, são elencados 143 municípios como sendo priorizados. Para o atendimento destes é feita uma parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o MEC. Foi desenvolvido, de 2007 a 2010, um convênio entre MEC e UFRGS para a oferta da assistência técnica aos municípios priorizados por meio do projeto de extensão *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*. Parte da equipe desse projeto de extensão, do qual somos integrantes, realizou uma pesquisa de avaliação da implementação de planos de ações articuladas 2008-2011<sup>1</sup>.

Este artigo tem como base a análise do PAR dos municípios do RS<sup>2</sup>, composta por uma amostra de 38 municípios priorizados. No que segue, apresentamos algumas características regionais da amostra e da análise do PAR por dimensão: gestão educacional; formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação;

---

<sup>1</sup> A UFRGS prestou assistência técnica para 4 estados (Alagoas; Santa Catarina; Paraíba; Rio Grande do Sul). A Avaliação foi realizada a partir de amostras dos municípios dos 4 estados. Os resultados da pesquisa foram publicados em Farenzena (2012).

<sup>2</sup> Ver a pesquisa completa em Batista *et al* (2012).

práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para a análise foi elaborado um banco de dados no qual foram cadastradas informações dos 38 municípios amostrais. O cadastramento dos dados do PAR foi realizado a partir de critérios utilizados no monitoramento institucional do PAR e que apontavam a situação da ação/subação como: não iniciada; em andamento; concluída; suspensa ou cancelada. O grupo de pesquisa elaborou categorias, para o cadastramento no banco de dados, dos limites para execução da ação/subação, quais sejam: político; financeiro; ações simultâneas desenvolvidas pelo município; falta de informação; não atendimento ou atendimento parcial pelo MEC; dificuldade de ordem técnico-administrativa e operacional; não prioridade à subação. Tais dados puderam ser cadastrados porque, na elaboração e monitoramento do PAR, os municípios fazem registros e observações destacando os motivos pelos quais uma ação/subação planejada não foi realizada.

## **1 Condições de escolha e características da amostra**

Dentre os 143 municípios priorizados que receberam o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi selecionada uma amostra por “acessibilidade” (GIL, 1994)<sup>3</sup> para a realização da avaliação da política no âmbito acadêmico. Essa escolha ocorreu baseada no critério de que a amostra seria selecionada entre os municípios priorizados que assinaram o “termo de consentimento informado” permitindo a realização da pesquisa de avaliação. Tendo como base o universo dos municípios priorizados (143), a amostra se compôs pela totalidade dos municípios que assinaram o termo, ou seja, por trinta e oito municípios (38), ficando com uma representatividade de 26,6% do universo. Contudo foram consideradas as especificidades regionais em que cada município da amostra do Rio Grande do Sul está localizado.

---

<sup>3</sup> Este tipo de amostragem se estabelece quando os pesquisadores/as possuem conhecimento suficiente do universo a ser pesquisado para admitir que a amostra selecionada pode, de alguma maneira, representar o universo. A amostragem por acessibilidade é destituída dos rigores da amostragem estatística. “O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo” (GIL, 1994, p. 97). Este tipo de amostragem é, geralmente, aplicado em estudos exploratórios ou qualitativos, nos quais, para se chegar a uma análise que aponte elementos importantes do estudo, não é requerido elevado nível de precisão estatística.

**Tabela 1** - Distribuição dos municípios priorizados e dos municípios da amostra, por mesorregião, RS – 2010

Distribuição regional	N. de municípios priorizados por mesorregião do RS	N. de municípios da amostra por mesorregião do RS	% dos municípios da amostra por mesorregião
Centro Ocidental Rio-grandense	17	04	24,0
Centro Oriental Rio-grandense	09	02	23,0
Metropolitana de Porto Alegre	26	09	34,8
Nordeste Rio-grandense	08	01	13,0
Noroeste Rio-grandense	53	15	28,3
Sudeste Rio-grandense	17	05	29,5
Sudoeste Rio-grandense	13	02	15,5
Total	143	38	100

Fonte: IBGE e NEPGE (2009) e Programa da Pesquisa PAR (2010).

Nas mesorregiões da tabela 2, estão distribuídos os 496 municípios gaúchos. Dos 143 municípios priorizados, mais de 50% dos municípios que apresentam um índice de desenvolvimento da educação básica que os posicionam como priorizados está nas mesorregiões localizadas na metade sul do Rio Grande do Sul, considerada a parte menos desenvolvida do estado, apresentando a distribuição de renda e fundiária mais desigual.

Já em relação aos municípios da amostra, conforme sugerem os dados, mesmo que se concentrem em maior número na metade norte, apontam relativa proporcionalidade por mesorregião. A amostra contempla municípios em todas as mesorregiões do estado. Desse modo, pode-se afirmar que a amostra selecionada apresenta elementos suficientes para indicar como a política vem sendo implementada em municípios do Rio Grande do Sul.

O PAR dos municípios da amostra foi elaborado tendo como base instrumentos

construídos pelo MEC para o período 2007-2011. Foram construídos dois instrumentos base, que aos poucos foram sendo adaptados às características educacionais dos municípios, constituídos por dois guias: o “instrumento de campo” e o “guia prático de ações”. Esses instrumentos podem ser considerados, seguindo a orientação de Bowe; Ball; Gold, (1992), como a base do “texto da política”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Seguindo esta orientação, considera-se que a política como texto e a política como discurso são conceituações complementares. A política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos são sempre fruto de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Já a política como discurso incorpora significados e se utiliza de proposições e palavras, expressando o contexto em que certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem efeito de distribuir “vozes”,

O primeiro tem o objetivo de coletar informações quantitativas e qualitativas para a realização do diagnóstico da situação educacional do município. O diagnóstico possui em média 52 indicadores distribuídos em 4 dimensões: da gestão educacional; da formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; das práticas pedagógicas e avaliação; da infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com base nesse instrumento, a equipe local<sup>5</sup> analisa as condições da educação municipal, avaliando os indicadores de cada dimensão e lhes atribuindo uma pontuação. As pontuações vão de 1 até 4, sendo que as pontuações mais baixas (1 e 2) indicam uma situação insatisfatória ou crítica para o indicador; já as pontuações mais altas (3 e 4) indicam uma situação positiva para o indicador.

Cabe destacar que cada indicador possui uma ação que é constituída por subações articuladas. Na mesma ação, existem subações que são de responsabilidade do MEC e outras, do Município. Em caso de qualquer um dos dois entes responsáveis não realizar a sua subação, a ação de intervenção no indicador não se conclui.

---

uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

<sup>5</sup> Constituída por segmentos da comunidade escolar e local bem como de um consultor/a técnico do MEC/UFRGS.

## **2 Análise do PAR do Rio Grande do Sul por dimensão**

### **2.1 A dimensão da gestão educacional**

A gestão educacional abrange os 20 primeiros indicadores do PAR e está subdividida em cinco áreas com 38 subações, sendo 28 de responsabilidade do Município e 10 de responsabilidade do MEC. A maior parte das subações de responsabilidade do município diz respeito à elaboração de diagnósticos e criação de leis. Já as subações de responsabilidade do MEC dizem respeito à assistência técnica.

A primeira área, “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, possui 9 indicadores com foco na democratização da escola, do sistema e na carreira dos trabalhadores em educação, envolvendo o conselho escolar, o conselho municipal de educação (CME), o conselho de alimentação escolar (CAE), o projeto político pedagógico (PP), os critérios para o provimento da função de diretor de escola, Plano Municipal de Educação (PME), plano de carreira para o magistério, efetividade do estágio probatório, plano de carreira para profissionais do serviço de apoio escolar.

O indicador “existência e funcionamento de conselhos escolares” se refere a um dos pilares da gestão democrática, instituído pela LDB 9.394/96, vigente desde 1997. Dos municípios da amostra, 33 (86%) indicaram fragilidade nesse indicador: ou não existiam ou não funcionavam efetivamente. Isto evidencia a desconsideração da lei, já que as subações não demandam recursos financeiros do município. O índice

de falta de encaminhamento das subações é relativamente elevado nos municípios da amostra apontando certo descompromisso com o indicador, considerando sua importância na concretização da gestão democrática escolar.

Na Área 1, menos de 10 municípios apontaram os indicadores referentes ao CME, ao CAE e ao Plano de Carreira do Magistério como estando em situação crítica, o que revela uma avaliação positiva por parte da maioria acerca da situação desses indicadores, pressupondo a existência de tais conselhos bem como de plano de carreira para docentes. Percebe-se nesse trio de indicadores uma ação mais efetiva por parte dos municípios.

Sobre o indicador “Existência de Projeto Pedagógico (PP)”, estabelecido na LDB com a indicação de participação dos docentes na sua elaboração, 11 municípios avaliaram como insatisfatório esse indicador (28%) e 27 (72%) como satisfatório. Já o indicador “Critérios para escolha de direção escolar” teve pontuação negativa em 22 municípios (57%). Esse foi um indicador polêmico na fase de elaboração, dados os argumentos de inconstitucionalidade da eleição de diretores, sua indicação negativa, provavelmente, seria ainda maior.

O indicador Plano Municipal de Educação foi assinalado como em situação crítica por 25 municípios. Grande parte dos municípios ainda não elaborou o seu Plano Municipal de Educação. Isto demonstra a fragilidade das municipalidades no exercício do planejamento no setor da educação.

Sobre a “as regras do estágio probatório”, todas as 29 subações são de responsabilidade dos municípios. No geral as regras existem, mas com pouca efetividade já que poucas subações (2) foram encaminhadas. O indicador “plano de carreira para profissionais de serviço de apoio escolar” aponta uma situação crítica em 23 municípios da amostra (60%). Percebe-se a predominância (67%) do não encaminhamento dessa ação, demonstrando uma dificuldade dos municípios em instituir um plano à parte para os funcionários não docentes, seja administrativa, financeira ou da própria cultura que não percebe a importância desse indicador.

A segunda área se refere ao “Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade”, com 3 indicadores que englobam a democratização do acesso, da qualidade e do sucesso escolar e a ampliação do tempo tanto na jornada diária, como nos anos de escolaridade: ensino de 9 anos, atividades no contraturno e divulgação e análise das avaliações do MEC. Do total de 14 subações, 5 são de responsabilidade do município, e 9 a cargo do MEC.

O primeiro indicador tem como foco a implementação do ensino de 9 anos, tendo apenas 7 municípios apontando uma avaliação baixa. Das 7 subações do município, houve 100% de encaminhamento; de parte do MEC, 56% de encaminhamento. Há que se ter em conta o fato de que a legislação que instituiu o ensino



de 9 anos, que tinha prazo de 4 anos para a sua implementação pelos sistemas de ensino, já estava com o prazo esgotando e com a maioria dos municípios com este indicador encaminhado.

O segundo indicador, “existência de atividades no contraturno”, traz como dado relevante o fato de que nenhum município apontou/assumiu as duas subações de sua responsabilidade, as quais exigiam a reestruturação pedagógica da rede de ensino e implementação de atendimento aos alunos com dificuldade de aprendizagem. A escolha dessas subações demandaria investimentos financeiros. Porém percebe-se, pelas demais subações, todas de responsabilidade do MEC, que pelo menos 25 municípios avaliaram o indicador com pontuação negativa. Podemos inferir que a ampliação para nove anos foi efetivada, mas, na ampliação da jornada diária, não houve avanços, mantendo-se ainda como um grande desafio.

O último indicador trata da relevância a ser dada às avaliações do MEC, através de 2 subações de responsabilidade do município, gerando 49 subações no total, as quais foram encaminhadas em maioria, atingindo o índice de 87%.

A seguir, consta a área “Comunicação com a Sociedade”, subdividida em 4 indicadores que se referem às relações da escola com outros espaços públicos, comunidade e instituições: parcerias para atividades complementares, parcerias para adoção de metodologias específicas, escola como espaço para a comunidade e utilização pela comunidade escolar de espaços públicos externos. Estão associa-

dos a 14 subações, 11 de responsabilidade do município e 3 a cargo do MEC. Na análise dessa área, chama à atenção a baixa ocorrência de subações: em dois indicadores – “existência de parcerias externas” e “manutenção ou recuperação de espaços públicos” – não há nenhum registro. Essas subações previstas estão a cargo da municipalidade. A partir dos dados, podemos inferir que não há dificuldades no estabelecimento de parcerias externas na maioria dos municípios e que os equipamentos públicos se encontram todos em boas condições?

No indicador “parcerias externas para metodologias específicas”, dos 38 municípios amostrais, 4 escolheram uma única subação que é de responsabilidade do MEC e foram encaminhadas. O indicador “escola como espaço comunitário” com todas as subações de responsabilidade do município é apontado pela maioria como estando em situação satisfatória. O que se percebe é que se fizeram algumas escolhas não em função da real situação do indicador, mas em função do fator financeiro; o município teria que fazer investimentos financeiros para melhorar esse indicador.

Como quarta área figura “Suficiência e estabilidade da equipe escolar”, referente ao provimento de recursos humanos, expressa em 2 indicadores: quantidade suficiente de pessoal e planejamento da demanda. Há 4 subações relacionadas, 2 para o município e 2 para execução do MEC, havendo assim equilíbrio de responsabilidades. Porém não houve registro nas subações de responsabilidade

do município, somente 4 a cargo do MEC que encaminhou somente 1, confirmando a inferência de que um dos critérios que os municípios utilizaram para fazer escolhas de indicadores, ações e subações foi o de que o investimento fosse do Ministério.

A última área trata dos recursos financeiros, nomeada “Gestão de Finanças”, com dois indicadores: cumprimento da vinculação constitucional dos recursos e efetivação do FUNDEB, desdobrados em 5 subações, sendo 4 para execução do município e 1 para o MEC, predominando a ação do município. Poucos municípios da amostra selecionaram indicadores, ações e subações nessa área. Portanto a grande maioria dos municípios fez uma avaliação positiva da situação referente à gestão e aplicação dos recursos financeiros.

## 2.2 A dimensão da formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar

A dimensão 2 do PAR relaciona-se à formação inicial e continuada dos professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar. Essa dimensão é composta por 10 indicadores, subdivididos em 5 áreas: Área 1 - Formação inicial de professores da Educação Básica; Área 2 - Formação continuada de professores da Educação Básica; Área 3 - Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas; Área 4 - Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03; Área 5 - Formação de Profissionais da Educação (funcionários).

A oferta de formação inicial e continuada dos professores e profissionais de serviço e apoio escolar se dá em cursos de nível médio, de licenciatura, de especialização e de aperfeiçoamento ou de extensão. Esta oferta pode ocorrer por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), mediante convênios com instituições de educação superior. Evidencia-se que essa dimensão teve a maior frequência de registro de subações por parte dos municípios da amostra, 941 subações, sendo que 31,31% de responsabilidade da Prefeitura Municipal (PM) e 68,69% de Assistência Técnica do Ministério da Educação (MEC AT).

É importante referir que vários cursos e programas de formação inicial e continuada para professores foram sendo incorporados ao PAR, ao longo da caminhada. Inicialmente, o Guia Prático de Ações do PAR previa um rol de cursos e programas que o município, ao elaborar o Plano, podia considerar nas suas escolhas. À medida que os municípios foram externando novas e/ou revendo demandas, o Guia foi sendo revisto e atualizado. Alguns cursos eram excluídos e outros incluídos. Cabe observar que, teoricamente, a partir da elaboração de um plano de formação, a secretaria municipal ou estadual de educação informa a demanda real na Plataforma Freire (<http://freire.mec.gov.br/>) e indica os cursos disponibilizados para a inscrição dos seus professores<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A Plataforma Freire dispõe sobre os cursos de formação inicial de professores, sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), enquanto que a

Nesse sentido, os dados analisados apontam que os municípios pautaram suas escolhas considerando as possibilidades futuras de formação de professores em vários cursos, tendo como base grande elenco de cursos ofertados pelo MEC, e não por um planejamento baseado nas necessidades reais de formação dos professores do município. Não houve um planejamento adequado por parte das equipes que elaboraram o PAR, pois planejaram garantir o maior número possível de cursos de formação aos seus professores e aos demais profissionais da educação. Por outro lado, os municípios não tiveram por parte do MEC atendida toda sua demanda nos primeiros anos.

A dimensão 2 foi aquela na qual os municípios depositaram maior confiança em termos de efetivação, com maior número de ações a cargo do MEC, por meio da assistência técnica. Com efeito, em muitos municípios com maior carência de profissionais habilitados, com falta de plano de carreira para o magistério ou de valorização salarial adequada e de investimento na qualificação profissional dos docentes, gerou-se uma demanda de formação dos professores sem o devido planejamento da efetiva necessidade do sistema e/ou rede municipal. Essa evidência pode ser observada no momento de elaboração do

---

formação continuada, a partir de 2013, deverá ser realizada exclusivamente por meio do PDE Escola Interativo, sob a coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Consultar Portaria 1.087/2011, Portaria 1.328/2011 e Resolução 01/2011.

PAR dos municípios, quando a equipe local vislumbra neste Plano uma possibilidade de atendimento aos problemas educacionais históricos do município e, por que não dizer, do Brasil.

No que tange à escolha de indicadores por área, a de número 1 refere-se aos cursos superiores de formação inicial de professores da Educação Básica, prevendo ainda, conforme possibilita a LDB/96, o curso Normal em nível médio. Os quatro indicadores dessa área tiveram maior incidência de pontuação 3 e 4 (situação mais positiva), o que leva a supor que a maioria dos municípios da amostra tem seu quadro de professores com a formação inicial adequada.

Quanto à avaliação da qualificação dos professores que trabalham na Educação Infantil, nas suas etapas de creche e pré-escola, não foi diferente, pois foi baixíssima a avaliação negativa desses indicadores, equivalendo a 18,42% e a 10,52%, respectivamente. Essa evidência suscita dúvidas, uma vez que pesquisas têm demonstrado que existe falta de professores com formação de nível superior em determinadas áreas, incluindo a licenciatura em Pedagogia voltada aos profissionais que atuam na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

A área 2, formação continuada de professores da Educação Básica, está composta por três indicadores que dizem respeito à implementação de políticas de qualificação continuada voltadas aos professores que atuam nas duas primeiras etapas da Educação Básica: Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF).

Os indicadores dessa área geraram ações por parte de quase 80% dos municípios da amostra, sendo que 81,57% avaliaram negativamente o indicador referente à existência e implementação de políticas de formação continuada de professores que atuam na EI; 78,94%, o indicador referente à formação continuada de professores dos anos iniciais do EF; e 73,68%, o indicador que diz respeito à formação continuada de professores dos anos finais do EF. Uma possível explicação para o alto percentual de avaliação negativa desses indicadores diz respeito ao fato de que a formação continuada inclui, além de cursos de pós-graduação, cursos de curta duração. Há interesse por parte dos gestores e dos professores em cursos de curta duração, pois podem ser acessados pelos professores que não têm curso superior, bem como dão conta da habilitação para a atividade docente que não requer formação de aperfeiçoamento e especialização.

As três áreas seguintes dessa dimensão dizem respeito à formação continuada para currículos específicos e à formação de profissionais não-docentes. Na área 3, a preocupação da formação continuada dá-se em relação aos professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas, composta por um indicador. A avaliação negativa desse indicador pelos municípios da amostra foi relevante, ou seja, 29 dos 38 municípios da amostra. Em parte, a alta avaliação negativa pode ser explicada pelo próprio contexto espacial dos municípios da amostra, pois a maioria está localizada em

mesorregiões do RS que possuem muitas escolas no campo e a política da educação especial na perspectiva inclusiva tem gerado demandas de formação para todos os professores.

A área 4 trata da formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para o cumprimento da lei 10.639/03, complementada pela lei 11.645/2008; do ordenamento legal que se refere à inclusão da história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo escolar. Essa área é composta por apenas um indicador, selecionado por 32 dos 38 municípios amostrais, o que pode ser explicado pela própria obrigatoriedade dos municípios cumprirem a lei disposta.

Por último, a área 5 refere-se à formação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos: gestão escolar, multimeios didáticos, alimentação escolar e meio ambiente e manutenção de infraestrutura escolar. Nessa área, 27 municípios (71,1%) pontuaram negativamente este indicador, que prevê a oferta de cursos técnicos, por meio do Programa Profucionário, para os funcionários das escolas que estejam em efetivo exercício e que possuam habilitação compatível com a atividade que exercem. O Decreto 7.415/2010 institui a política nacional de formação dos profissionais da Educação Básica e dispõe sobre a formação inicial em serviço dos funcionários da escola, objetivando a valorização do trabalho desses profissionais.

A análise desta dimensão do PAR, referente aos 38 municípios amostrais, demonstra que ainda há contrastes e em-

bates relativos às condições de formação demandadas pelo atual contexto educacional. Ainda são grandes os desafios, em especial à CAPES, à UAB e ao MEC, no que tange à oferta de condições de consolidação de um futuro Sistema Nacional Público de Formação de Professores que atenda às necessidades reais dos municípios.

### 2.3 A dimensão das práticas pedagógicas e avaliação

A dimensão das práticas pedagógicas e avaliação está constituída por 8 indicadores e organizada em duas áreas: a primeira, composta por 4 indicadores e 14 subações, diz respeito à elaboração e organização das práticas pedagógicas; a segunda, composta por 4 indicadores e 12 subações, refere-se à avaliação da aprendizagem dos alunos e ao tempo para a assistência individual/coletiva aos alunos.

As avaliações negativas da equipe local que resultaram em pontuação 1 e 2 para indicadores dos municípios da amostra recaíram em maior parte sobre a área 1; com 4 indicadores e 9 subações, em que o indicador com maior pontuação negativa se refere à não “presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas”. Esse resultado indica para uma das grandes dificuldades dos sistemas e/ou redes municipais de ensino, que é a de definir com clareza o que é o processo de ensino e aprendizagem, qual é o conceito utilizado pela SME e como essas escolhas podem (ou não) favorecer o processo de ensino e aprendizagem dos alunos nas escolas.

Ainda na área 1, apenas três municípios amostrais atribuíram pontuações mais baixas ao indicador “reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussões dos conteúdos e metodologias de ensino”. Contudo, se considerarmos a grande pontuação negativa dada ao indicador presença de coordenadores e /ou supervisores pedagógicos, a baixa escolha pode ter relação com o fato de os municípios não possuírem um quadro de profissionais com o objetivo de organizar reuniões e discutir metodologias de ensino e avaliação.

Já a área 2 ficou com 3 indicadores e 7 subações. É importante ressaltar que 2 municípios da amostra avaliaram positivamente todos os indicadores nessa dimensão, sendo que a área 2, em termos de avaliação positiva, foi a mais bem avaliada comparando com áreas das outras dimensões. Nessa área se encontram indicadores como “forma de avaliação da aprendizagem” e “organização do tempo para o atendimento individual e/ou coletivo de alunos com dificuldade de aprendizagem”. Por meio desses indicadores, discutem-se questões centrais como os aspectos cognitivos, formativos, autoavaliação e práticas interdisciplinares, as quais são centrais para um processo de ensino e aprendizagem que tenha como foco a melhoria da qualidade da educação básica pública. Considerando a resistência histórica para uma mudança nos citados aspectos, será que a maioria dos municípios da amostra está realizando essas discussões e mudanças sobre e no processo de ensino e aprendizagem?

A observação pode ser reforçada, igualmente, pelo reduzido número de municípios (apenas 2) que avaliou negativamente o indicador “estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar”. Quer dizer, provavelmente, não havia sentido em cadastrar ações para esse indicador, já que não existia no município a organização necessária para estimular e dar continuidade a tais práticas. Ainda há a possibilidade de que os municípios avaliaram positivamente esse indicador porque já possuíam parcerias para estimular práticas pedagógicas para além dos muros da escola. Ressalta-se, no entanto, que a subação selecionada pelos 2 municípios

é a de “firmar parcerias para a implementação de práticas pedagógicas dentro e fora da escola” indicando que ainda não possuem esse tipo de articulação com a comunidade escolar e local.

Pode-se dizer que, na maior parte dos municípios da amostra, não está constituída uma prática de planejamento educacional cujo objetivo seja organizar e discutir práticas pedagógicas e metodologias de ensino. De resto, as subações da dimensão das práticas pedagógicas e avaliação, considerando a realização das mesmas previstas para cada indicador, encontram-se em pelo menos quatro situações distintas, conforme tabela 2.

**Tabela 2 - Distribuição dos principais limites à execução das subações da dimensão práticas pedagógicas e avaliação, por semestre – municípios da amostra do Rio Grande do Sul (em %)**

Limites	2008/1	2008/2	2009/1	2009/2	2010/1
Falta de atendimento do programa/ação pelo MEC	32,50%	40,38%	44,44%	45,12%	58,49%
Não-prioridade à subação	22,50%	21,15%	11,11%	12,20%	3,77%
Falta de informação	0,00%	3,85%	14,44%	3,66%	0,00%
Dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional	15,00%	7,69%	11,11%	15,85%	9,43%
Político	20,00%	17,31%	4,44%	8,54%	5,66%
Outras	7,50%	5,77%	12,22%	10,98%	13,21%

Fonte: Programa da pesquisa PAR/2010

Como se pode notar, os limites mais destacados no primeiro semestre da dimensão das práticas pedagógicas e avaliação são os de falta de atendimento do programa/ação pelo MEC, não prioridade à subação e políticos. O primeiro

limite diz respeito ao não cumprimento da responsabilidade do MEC no que tange à realização da ação planejada, já os outros dois dizem respeito aos limites do município para o não cumprimento de sua responsabilidade com a realização da su-

bação. Acompanhando o desenvolvimento desses três limites até 2010/1, é possível perceber que há um crescimento do limite “falta de atendimento do programa/ação pelo MEC” e decréscimo, com algumas oscilações, dos limites apresentados pelos municípios. Isto revela que, de cada ação prevista por indicador, o município, em relação ao MEC, está implementando o maior número de subações.

No que diz respeito aos limites destacados, é importante ressaltar que, ao longo da realização do planejamento, e mesmo na implementação do PAR, novas subações foram sendo incorporadas ao PAR dos municípios. Isto ocorreu porque, à medida que os municípios elaboravam o PAR, se incorporavam demandas que iam surgindo nos municípios e que não estavam contempladas no texto da política (instrumento de campo e guia de ações). Assim, ao longo dos semestres, acumulavam-se subações que ainda não tinham sido iniciadas, com novas subações, com isto aumentando o percentual de subações não iniciadas de um semestre para outro. Acrescenta-se ainda o fato de que o maior número de subações que foram sendo acrescentadas era de responsabilidade do MEC.

Já o limite “não prioridade à subação” foi, ao longo dos semestres, diminuindo sua representatividade, muito provavelmente, porque o município vai também aos poucos se apropriando dos objetivos da política e de suas formas de organização no sistema e/ou rede municipal de ensino. Já o limite “político” expressa o período eleitoral (eleições municipais no final de 2008), com provável troca de

secretário/a de educação, exigindo dos novos gestores educacionais a necessidade de apropriação do planejamento elaborado via PAR. Em relação a esse limite, pode-se ainda destacar que o Comitê de Acompanhamento do PAR que deveria garantir a continuidade do planejamento educacional independente da troca de gestores está sendo pouco eficaz.

Contudo é de se destacar o alto percentual do limite referente à falta de atendimento do MEC (em especial no semestre 2010/1) daquelas subações sob sua responsabilidade, em relação aos outros limites categorizados.

## 2.4 Infraestrutura física e recursos pedagógicos

A dimensão da infraestrutura física e recursos pedagógicos está organizada em três áreas: a primeira refere-se a instalações físicas gerais e equipamentos, com 7 indicadores; a segunda diz respeito à integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública, com 2 indicadores; a terceira trata dos recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais, com 5 indicadores.

As pontuações mais baixas atribuídas pelos municípios da amostra recaíram em maior parte sobre a área 1 – Instalações físicas gerais e equipamentos, de forma significativa sobre os indicadores 2 – Existência e funcionalidade de laboratórios (informática, ciências e artes) e 5 – salas de aula: instalações gerais e mobiliário de ensino.

No indicador 2, pode-se identificar uma concentração na subação que se refere a implantação de salas de recursos multifuncionais nas escolas da rede para atender alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A avaliação negativa desse indicador foi feita por 33 municípios da amostra, indicando necessidade de intervenção no mesmo.

A avaliação negativa do indicador 5 – Salas de aula: instalações gerais e mobiliário para o ensino –, concentrou-se nas subações 1 e 2, que tratam do levantamento da situação escolar e do curso de capacitação dos técnicos da SME para utilização dessa metodologia, a qual visa detectar as necessidades de reforma e ampliação de prédios escolares e de aquisição de mobiliário e equipamento. O destaque dado pelos municípios a essas subações ocorreu, principalmente, porque esse levantamento foi divulgado pelo MEC como pré-requisito de atendimento de demandas de construção, reformas e ampliações de escolas; dessa forma, os 38 municípios da amostra escolheram essas subações.

Nessa dimensão, há distribuição equilibrada das responsabilidades entre as ações do município e de assistência técnica do MEC, já as ações que envolvem assistência financeira são muito inferiores se comparadas a estas. Também é dada ênfase à destinação de recursos para a construção de escolas de educação infantil, primeiramente aos municípios prioritários e posteriormente estendida a outros municípios, demonstrando uma preocupação com o atendimento escolar das crianças de

zero a cinco anos e também uma forma de incentivar/auxiliar os municípios no atendimento desse nível de ensino, no qual se vê, muitas vezes, inúmeras crianças sendo atendidas em espaços inadequados, com pouca ventilação, sem pátio para as atividades recreativas, enfim, em situação muito aquém da desejada. Essa subação foi solicitada por 15 municípios da amostra. Cabe lembrar que essa subação, no atual governo saiu da competência do PAR e está inserida nas ações do PAC<sup>7</sup>.

É preciso ainda ressaltar que os municípios têm feito críticas ao modelo padronizado de escola de educação infantil proposto pelo programa “proinfância” do MEC. Nessas discussões aponta-se que não há uma correta adequação das escolas oriundas do programa proinfância às especificidades de cada município, isto é, à cultura local. Em tempos de inclusão da diversidade nas políticas públicas, essa discussão levantada pelos municípios pode ser considerada bastante relevante.

Já a subação “contribuir para o acesso e permanência na escola dos alunos matriculados na educação básica, preferencialmente, residentes na zona rural (aquisição de ônibus, no caso do RS)”, é de responsabilidade financeira do MEC e foi solicitada por 12 municípios da amostra.

---

<sup>7</sup> PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – lançado em 28/1/2007, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas planejadas para os quatro anos seguintes. PAC 2 foi lançado em 29/3/2010, considerado etapa dois do Programa de Aceleração do Crescimento, prevendo investimentos para o período de 2011-2014.



A subação que é atendida pelo programa “caminho da escola” é vista de forma positiva pelos municípios que, para dispor de um transporte adequado para os alunos, participam com apenas 1% do valor total do veículo. Essa exigência está disciplinada no Art. 2º da resolução n. 15, de 29/3/2011, a qual determina que, nas transferências voluntárias realizadas pelo FNDE, o limite mínimo de contrapartida exigida dos estados e municípios é de 1% (um por cento).

Ressalta-se que essa subação tem sido uma das mais atendidas pelo MEC, constituindo-se em uma subação cujo

programa apresenta uma boa adequação com as especificidades dos municípios e das escolas (nele estão inclusos, além de ônibus, barcos, bicicletas..).

O monitoramento das ações planejadas no PAR possibilitou identificar, por semestre, qual foi a distribuição de limites à execução das subações, optou-se por demonstrar esse fato registrando os dados dos três maiores percentuais em cada semestre, conforme a tabela 3. A situação da subação selecionada para determinar os limites à sua execução, conforme já explicitado anteriormente, é a de subação “não iniciada”.

**Tabela 3 - Percentuais mais significativos de distribuição de frequências dos limites à execução da Subação, por semestre – municípios da amostra do Rio Grande do Sul**

<b>Limites</b>	<b>2008/1</b>	<b>2008/2</b>	<b>2009/1</b>	<b>2009/2</b>	<b>2010/1</b>
Falta de atendimento do programa/ação pelo MEC	39,10%	39,17%	41,45%	42,86%	50,00%
Não-prioridade à subação	18,5%	17,5%	11,11%	8,67%	7,39%
Financeiro	9,77%	10,00%	16,24%	19,39%	23,30%
Dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional	12,03%	11,67%	11,97%	15,31%	9,66%
Político	9,77%	15,83%	8,97%	4,08%	2,84%

Fonte: Programa da pesquisa PAR (2010)

Em todos os semestres, a justificativa preponderante para a não realização de subações foi a falta de atendimento do programa/ação pelo MEC. Os outros limites, em sequência decrescente, foram os seguintes: dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional em quatro semestres; as limitações financeiras, em três semestres; a não-prioridade à subação em dois semestres e o limite político no segundo semestre de 2008.

Cabe lembrar que, no segundo semestre de 2008, ocorreram as eleições municipais. Esse contexto teve efeito sobre o planejamento elaborado via PAR em alguns municípios, alguns deles apontaram que as eleições municipais, bem como a indefinição quanto à permanência ou não da equipe da secretaria de educação, foram fatores que limitaram a execução de ações previstas no PAR e que eram de responsabilidade da prefeitura municipal.

Embora os dados apontem um índice elevado de subações não atendidas pelo MEC, chegando a um percentual de 50% no primeiro semestre de 2010, percebe-se um avanço gradual nas ações em andamento. Essa situação pode ser um indicativo de que os municípios tiveram uma maior atuação, implementando as subações de sua responsabilidade, bem como uma melhor apropriação da política, tendo em vista que os limites de ordem técnico-operacional reduziram-se a 9,66% no último semestre.

O não atendimento do MEC se faz presente também nas outras dimensões do PAR, o que sinaliza a relevância da realização de um planejamento por parte do próprio MEC no que diz respeito a sua agenda de atendimento aos municípios. Conforme observações nos municípios da amostra, as equipes locais das secretarias realizam suas ações, mas estão muito atreladas ao apoio técnico e financeiro do MEC para o cumprimento do plano.

Outro fator a destacar é a falta de informação quanto aos critérios estabelecidos pelo MEC para o atendimento das demandas municipais, especialmente no que tange à assistência financeira. A burocracia que envolve alguns programas, como a construção de escolas de educação infantil, foi apontada por alguns gestores ao salientarem que os processos caminham pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), porém as orientações são desconhecidas e as exigências são tantas que os municípios acabam perdendo os prazos, e daí, a pos-

sibilidade de construção de novas escolas de educação infantil.

Esta pesquisa também permitiu verificar que cinco municípios da amostra cadastraram a subação “garantir o fornecimento de água potável para todas as escolas da rede”, ou seja, fato contrário ao que sugere o “senso comum” de ser a educação, no estado do Rio Grande do Sul, mais desenvolvida do que em outras regiões do país, o que não se confirma, pois, no estado gaúcho, ainda existem escolas que sequer dispõem de água potável.

### **3 Algumas considerações finais**

Nestas considerações finais não se pode deixar de observar que pesquisas (como de WERLE, 2005) têm demonstrado que há, nas políticas públicas de âmbito nacional, uma tendência ao dirigismo e ao centralismo da União sobre os entes estaduais e municipais. Com efeito, o próprio ordenamento legal prevê que a relação entre os entes federados deve se dar sob o regime de colaboração, exigindo, nesta construção, relações de poder horizontalizadas. Conforme aponta a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211, as decisões sobre a gestão dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) devem ser tomadas de forma compartilhada, considerando que cada instância federativa tem autonomia decisória (BATISTA, 2010).

Assim, tendo em vista a citada assertiva como um princípio das relações inter-governamentais, retomam-se, neste espaço, alguns elementos importantes identificados por esta pesquisa de avaliação da política

“Plano de Metas” em municípios do Rio Grande do Sul por meio da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Um primeiro elemento a ser salientado diz respeito à participação direta de atores envolvidos com a educação municipal na implementação da política. No RS o MEC, para apoiar a elaboração e implementação do PAR nos municípios, articulou-se com universidades federais, em especial com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), representada pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação (NEPGE) bem como com a Secretaria de Educação de Estado (SEC/RS) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RS).

Mesmo que o MEC tenha sido diretivo nas proposições do “texto da política” houve autonomia, nomeadamente para o NEPGE/UFRGS, na proposição de metodologias e de conteúdos para a formação dos gestores municipais bem como no texto da própria política nacional. Na atualidade, os conteúdos e metodologias propostos pelo NEPGE, construídos a partir de observações *in loco* e demandas dos municípios, estão incluídos nos novos instrumentos (texto da política) de revisão/reformulação/elaboração do PAR nos municípios. Cabe salientar, que, conforme Ball (1994), os textos que compõem a política são sempre fruto de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse sentido, a participação dos atores citados

foi de suma importância para garantir o mínimo de dirigismo e centralismo.

Em relação aos municípios da amostra, grande parte deles escolheu entre 21 e 30 indicadores distribuídos nas quatro dimensões educacionais do PAR. Essa constatação aponta que grande parte dos 38 municípios da amostra diagnóstica a situação da educação municipal como crítica e/ou insatisfatória, necessitando intervenção urgente do Estado e da sociedade civil organizada para garantir o direito de todos a uma educação de qualidade.

Na análise do PAR por dimensão fica visível que o maior limite para a não execução das ações planejadas foi o de “não atendimento da subação pelo MEC”. Evidencia-se, com essa observação, o fato de que o MEC propôs uma política que tem como diretriz o planejamento educacional, contudo ele próprio não planejou suficientemente como atender as demandas dos municípios. Grande parte das subações de responsabilidade do MEC é de assistência técnica atendida por meio de programas, os quais foram ofertados no PAR e, ainda, sequer tinham existência material: estavam em fase de organização e/ou de reorganização. Além disso, ao que tudo indica, o MEC não estava suficientemente organizado (articulação interna entre as diversas instâncias de gestão) para responder às demandas dos municípios oriundas do PAR.

Finalmente se pode dizer que, a partir da análise dessa experiência, pretende-se contribuir para a ressignificação desta política, tendo em vista o cenário ainda frágil da mesma, cujos resultados ainda não lograram grandes avanços na

educação municipal. A implementação relativamente “frouxa” do PAR nos municípios exige um grande investimento nas ações futuras, tanto por parte do MEC quanto por parte das prefeituras. Os indicadores apontados no PAR expressam consensos

há muito garantidos na legislação. Eles são a expressão de direitos adquiridos, respaldados pelos princípios educacionais elencados em nossa Constituição Federal, sendo preocupante que, todavia, estejamos ainda tão distantes da sua efetivação.

## Referências

BALL, Stephen. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BATISTA, N. C. Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 3, set/dez. 2010.

BATISTA, N. C. *et al.* Implementação de planos de ações articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012. p. 91-120,

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming educations and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL, LDB. Lei 9394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.

FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

NEPGE. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. *Apoio ao desenvolvimento da educação básica em redes municipais de ensino dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba*. Projeto de Extensão. Porto Alegre. Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

WERLE, Flavia O. C. *O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira*. São Paulo: Editora Universidade São Francisco, 2005.

**Recebido em agosto de 2012.**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012.**

# **O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal**

## ***The Plan of Articulated Actions: perceptions and expectations in management of the municipal education***

Maria Couto Cunha\*

Jean Mário Araújo Costa\*\*

Rosemeire Baraúna Meira de Araújo\*\*\*

\* Doutora em Educação. Professora Efetiva da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: mariacoutocunha@gmail.com

\*\* Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Efetivo do Centro Estadual de Educação Profissional do Semiárido (CEEP Semiárido).

E-mail: jean.mario@ig.com.br

\*\*\* Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.

E-mail: rosebarauna@ig.com.br

### **Resumo**

O artigo discute os desdobramentos das políticas educacionais no Brasil, relativos ao planejamento educacional, com a implantação do PAR, e a tentativa de materialização do regime de colaboração entre os entes federados na gestão da educação municipal. Em seguida, apresenta os resultados de uma pesquisa a respeito das percepções e expectativas das equipes gestoras municipais sobre os processos de implantação, metodologia, apoio técnico e financeiro decorrentes desse Plano e sobre as repercussões geradas na gestão da educação de quatro municípios do Estado da Bahia. As evidências sugerem alguns avanços alcançados com o PAR, principalmente na formação de profissionais da educação. Contudo não se constata, no estudo, a articulação desejada e necessária ao planejamento e execução das ações.

### **Palavras-chave**

Políticas educacionais. Regime de colaboração. Plano de Ações Articuladas.

### **Abstract**

The article discusses the consequences of educational politics in Brazil, related to educational planning, with the implementation of PAR, and attempt to materialize the scheme of collaboration among federal agencies in the management of municipal education. Then presents the results of a survey on the per-

ception and expectations of municipal management teams about deployment processes, methodology, technical and financial support resulting from this Plan and repercussions generated in educational management in four municipalities of the state of Bahia. Evidences suggest some achievements in the PAR, especially in the training of education professionals. However it turns out, in this study, the desired and necessary relationship to the planning and execution of actions.

### **Key words**

Educational politics. Cooperation scheme. Articulated Actions Plan.

### **Introdução**

Muitos estudos e pesquisas no campo das políticas sociais no Brasil indicam as disparidades regionais, oriundas da carência de investimentos na área social, como um dos principais problemas enfrentados pela população brasileira. Segundo Celina Souza (2002), o Brasil é um país federativo caracterizado por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, pela existência de vários caminhos para a execução de políticas públicas e por grandes diferenças inter e intrarregionais.

No bojo dessa desigualdade, o direito e a luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade são desafios permanentes. Conforme Cury (2002, p. 27), “a efetivação do direito à educação torna-se imprescindível no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas acesso a este bem social”.

A partir de 2007, após o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal do Brasil, desencadeou-se um amplo processo de mobilização social e descentralização das

políticas educacionais, incentivadas pelo Ministério da Educação (MEC), a serem desenvolvidas pelos Estados e municípios, a fim de atender aos objetivos fixados para a educação brasileira, constantes nos principais documentos de planejamento.

Com efeito, passaram a fazer parte da agenda administrativa da União, Distrito Federal, Estados e municípios, instrumentos como o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), legalmente instituídos pelo Decreto 6.094/2007.

O presente artigo discute as implicações geradas no planejamento e execução das ações educacionais no Brasil, a partir das estratégias traçadas pelo governo federal no intuito de subsidiar Estados e Municípios no planejamento e financiamento dessas ações, tendo em vista o regime de colaboração fixado pelo pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988. Em continuidade, o artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada em quatro municípios do estado da Bahia, que analisou o PAR, como instrumento de planejamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que compõe o PDE, demonstrando as evidências sobre

as percepções e expectativas dos gestores, técnicos da Secretaria da Educação e do Comitê Estratégico responsável pela sua elaboração. As questões investigadas situam-se em torno dos processos de implantação, metodologia adotada, do apoio técnico e financeiro e de algumas repercussões geradas na gestão da educação nesses municípios.

Inicia-se o texto com algumas reflexões no campo das políticas públicas de educação. Em primeiro lugar, discutindo sobre o regime de colaboração no cenário de planejamento educacional do Brasil nas últimas décadas, quando os planos têm se configurado com novo dinamismo. O pacto federativo e as relações intergovernamentais também são alvos de reflexão. Em seguida discorre-se sobre o arcabouço técnico montado pelo Ministério da Educação no sentido de dar sustentação à operacionalização do modelo de planejamento que norteia a construção do PAR. Depois dessas reflexões, analisam-se as informações coletadas na pesquisa de campo.

## **1 Regime de colaboração entre entes federativos na conjuntura do Estado brasileiro**

Remonta ao século XVIII o surgimento do termo federalismo para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos resultante da união territorial do poder das colônias para formar um Estado.

Lijphart (1999 *apud* Arretche, 2002, p. 26), define Estados Federativos como “[...] forma particular de governo, dividido

verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Rodden (2005, p. 17) afirma, referindo-se a esse conceito que “[...] acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”. Assim, o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns.

O sistema federativo brasileiro foi instituído, junto com a República, como forma de preservar a unidade territorial, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Variações do contexto histórico brasileiro concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, segundo Cury (2006, p. 115):

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.

O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro como o da União, em que,

na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. E, ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.

O federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para a resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Nessa relação, torna-se viável o estabelecimento de objetivos comuns, ao mesmo tempo em que há respeito às formas de alcançá-los, considerando as distintas realidades que envolvem o território e a população de cada ente federado. Assim, nesse sistema, deve haver uma independência na ação, preservando-se as peculiaridades locais.

No Brasil, o federalismo surgiu como alternativa à centralização política

e administrativa no período colonial e imperial. Nesse sentido, predominou uma concepção que identificou o federalismo com maior descentralização.

A descentralização se torna um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que estas são dotadas de condições para gerir seus recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. No caso do Brasil, há autores que argumentam que não houve um processo de descentralização, mas de desconcentração. Essa constatação está vinculada às dificuldades da União em prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas. Assim, a autonomia política se deparou com condições administrativas desfavoráveis em grande parte dos municípios brasileiros, comprometendo a implementação de políticas de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União.

Um dos limites para a operacionalização do desenho constitucional pautado na colaboração recíproca entre os entes federados, apontado por Cury (2006), advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a legislação complementar, exigida pela Constituição em seu parágrafo único do artigo 23<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".



Apesar de a cooperação ser uma condição necessária no regime político brasileiro, alguns mecanismos utilizadas para implementar políticas comuns comprometem sua efetividade, a exemplo na área de educação, de algumas iniciativas que são gestadas na esfera federal e disponibilizadas aos estados e municípios, sem o protagonismo desses entes na elaboração de projetos e programas educacionais. Essa prática contribui para a homogeneização da gestão educacional, por meio da aplicação de padrões generalizados, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e local.

O planejamento tem se configurado em alternativa para a relação do MEC com os demais entes federados, contudo essa relação esbarra em alguns empecilhos oriundos do modelo federalista adotado no país. O MEC tem vinculado o apoio técnico e financeiro aos Estados e municípios à assinatura de termos de adesão, nos quais são firmadas metas e responsabilidades para as diferentes esferas de governo. Mas, nos casos observados na pesquisa realizada no Estado da Bahia, esse apoio técnico e financeiro nem sempre tem correspondido às expectativas dos gestores locais, como se verá adiante.

## **2 O planejamento da educação em tempos de democratização: novos rumos para as políticas educacionais no Brasil**

A abordagem sobre planejamento requer uma demarcação acerca do contexto a que se refere e de suas finalidades, uma vez que se trata de um tema amplo

com diversas ramificações, passível de ser desenvolvido nas mais variadas áreas do conhecimento. Nesse sentido, enfocaremos a relação entre o ato de planejar e os direcionamentos da ação estatal para a educação, tentando articulá-lo com as características do modelo de gestão proposto no contexto das transformações após a abertura democrática dos anos de 1980.

O planejamento em educação no Brasil, em uma perspectiva filosófica e evolutiva, remonta à década de 1930, com o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, contudo a sistematização em termos legais só ocorreu na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (MENDES, 2000). Essa omissão histórica permitiu o desenvolvimento de um sistema educacional com ações fragmentadas e desarticuladas, com impacto para o modelo administrativo confirmado na Constituição Federal de 1988, com a distinção de competências para a União, Distrito Federal, estados e municípios.

No período focalizado, o planejamento educacional, anteriormente centralizado, mantendo grandes distâncias entre os planejadores e os executores, perdeu espaço para uma proposta de cunho descentralizador, que pudesse trazer para o cenário os atores da comunidade local, como forma de ajustar as especificidades e necessidades locais ao panorama nacional. Nas décadas finais do século XX e início do século XXI, o planejamento burocrático e centralizado já não correspondia às aspirações de fornecer respostas criativas e diversificadas para a dinâmica

educacional em tempos de reestruturação político-administrativa (BRUNO, 1997).

As demandas apresentadas pelo novo pacto federativo, mormente as relativas às ações de alocação e transferência de recursos financeiros, em decorrência do modelo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988, foram desenvolvendo a necessidade de formalizar planos nas diferentes esferas de governo para a implementação de políticas e ações, principalmente no campo educacional.

Há que se considerar nessa discussão que o planejamento é um dos componentes da administração e se traduz num esforço de organizar a ação para alcançar objetivos, portanto, mobilizado por um propósito. Não se trata de uma ferramenta na qual se depositam intenções e percepções desprovidas dos condicionantes históricos e políticos. Desse modo, ele se articula a um modelo de Estado e seu aparato governamental, seus limites se esbarram em valores e representações que compõem o Estado e orientam as decisões. O planejamento se constitui um canal para a disseminação de ideias e propostas que orientam a política governamental.

O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais, de que participam unidades escolares, instâncias intermediárias (Diretorias Regionais), Secretarias de Educação e Ministério de Educação, num jogo de redefinição constante. (SALERMO, 2007, p. 25).

A pouca tradição do Brasil na ação de um planejamento integrado e coerente

com as necessidades das diferentes realidades que compõem o país, capaz de envolver as diferentes instâncias de governo, deu margem a equívocos que são tratados em alguns estudos. Garcia (2000) desenvolveu uma pesquisa sobre planejamentos plurianuais no governo do período da década de 1990, demonstrando a estreita relação entre esses planos e os interesses economicistas, funcionando como uma ferramenta para racionalizar os investimentos, em detrimento às soluções necessárias às questões educacionais afloradas naquele contexto.

Portanto, sem incorporar os avanços na concepção de organização social, política e administrativa, advindos das novas formas de pensar as ações do Estado, o ato de planejar permanecerá distante de alcançar os seus reais propósitos e funcionará como instrumento burocrático a serviço de projetos de governo, desconectados com o atendimento às verdadeiras demandas sociais.

Um planejamento como instrumento de gestão pressupõe a integração dos sujeitos que participam da atividade educativa no alcance dos objetivos perseguidos por uma instituição, o que requer uma atuação mais efetiva dos envolvidos no processo de elaboração e implementação. Além disso, implica atentar para o que nos alerta Paro (2006, p. 18) ao afirmar que “a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”. Desse modo, não se trata de uma ação independente e autônoma para

atendimento de objetivos neutros, uma vez que está situada em um contexto histórico e político em que a educação é orientada por tendências que consideram o modelo de Estado e de sociedade na qual está inserida, com os quais estabelece compromissos e dela são cobrados retornos dos investimentos destinados. Salerno (2007) adverte que

O planejamento é reconhecido como ferramenta política em práticas administrativas que manifestam as relações sociais dos sujeitos, diferentemente dos autores que o defendem como mera programação das tarefas do trabalhador, dissociando o pensar do fazer, e mesmo dos que creditam ao planejamento a capacidade em si de promover mudanças. O planejamento é um dos componentes do processo de administração e exerce papel relevante para o administrador, pois evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas a consecução de objetivos para períodos definidos. (SALERMO, 2007, p. 15).

Como uma ferramenta de gestão, há grandes expectativas para os resultados que podem advir dessa prática, contudo, por muitas vezes, os meios para sua efetivação têm sido negligenciados na execução do planejado, comprometendo a sustentabilidade das propostas delineadas. Somado a isso, a interferência da cultura organizacional precisa ser levada em consideração. A indefinição de algumas competências entre as esferas governamentais também tem sido um gargalo na implementação da política dos planos.

Diante dos desafios postos pelas reivindicações para ampliação do acesso à educação para as classes populares, muitos planos foram propostos. Nessa seara, destacamos o PDE, que, de acordo com a proposta do governo, está sustentado nos seguintes pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007).

O PDE, instituído pelo MEC em abril de 2007, é um plano gestado em momento de mudanças na gestão da educação básica brasileira, num cenário que aponta a necessidade de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino.

Na opinião de Saviani (2007), o PDE foi uma ação política de grande repercussão, uma vez que houve uma grande divulgação em toda a mídia e, com isso, pôde perceber uma receptividade considerada satisfatória por grande parte da população. Tal movimento se deve às metas ou objetivos propostos para a educação básica, ou seja, o Plano teve uma boa aceitação em virtude da concentração de esforços na melhoria da qualidade estrutural das escolas e, conseqüentemente, do ensino. As ações abrangem desde formação de professores e profissionais da educação, infraestrutura, piso salarial, avaliações periódicas, transporte escolar, inclusão às tecnologias, investimentos em creches e pré-escolas, bibliotecas, livros didáticos, entre outras.

Dentre as ações desse Plano, se sobressai o Decreto 6.094/2007, que

apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e das comunidades, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, e define que a participação da União no Compromisso será pautada no incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam as ações do plano.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007a, p. 23).

O Decreto 6.094/97 também instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como um indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas nos termos de adesão ao Compromisso. Com o IDEB, a União, por

meio do MEC, passou a utilizar critérios para cumprimento das suas funções supletivas e redistributivas aos demais entes federados, na tentativa de garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino no país. Em 2007, com base na Resolução CD/FNDE/N.29 de 20 de junho de 2007, 1.242 municípios foram considerados prioritários – destes, 221 pertencentes ao estado da Bahia – por apresentarem os mais baixos índices.

Surge, então, no contexto da gestão da educação básica dos sistemas públicos de ensino, o PAR, como instrumento de planejamento estratégico de caráter plurianual com a promessa de contribuir com o regime de colaboração e melhorar as condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

### **3 O PAR no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

O PAR é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. Para elaborar o plano, os estados e municípios tiveram que assinar o Compromisso e realizar um diagnóstico da situação educacional local nas quatro dimensões anteriormente mencionadas. Entre as promessas e expectativas do governo relativas ao PAR, destaca-se

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de

colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007a, p. 24).

Com isso, os municípios, ao assinarem o Termo de Adesão, assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertada, e o IDEB é o indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no plano a ser elaborado a partir daí.

Os estados e municípios interessados em receber assistência técnica e financeira do MEC, tendo em vista as metas do Compromisso teriam que elaborar, com a assistência de técnicos contratados pelo Ministério, um diagnóstico específico da educação básica, o que compõe a primeira etapa da PAR. A partir das demandas apresentadas em cada dimensão pelos sistemas de ensino, o sistema operacional do PAR apresenta um conjunto de ações julgadas adequadas para as reais necessidades apontadas no diagnóstico.

Após o início do processo de execução das ações do PAR, o MEC colocou à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/Monitoramento. Este tem por objetivo contribuir para a efetividade dos resultados no desenvolvimento das ações do Plano.

A ação de monitoramento do PAR deve ser realizada pelo Comitê Local<sup>2</sup> por meio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que se constitui como um sistema técnico operacional, disponibilizado a todos os estados e municípios para inserção de informações sobre o processo de execução das ações do PAR. Dessa forma, o monitoramento consiste em verificar se as ações planejadas estão sendo executadas.

Tal sistemática reflete os pressupostos das últimas reformas empreendidas no setor público fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. No contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho governamental via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social, segundo a lógica utilizada pelos setores governamentais.

Justifica-se, pois, desenvolver pesquisas que investiguem a configuração do PAR em sistemas de ensino que se destacam com baixos indicadores educacionais,

---

<sup>2</sup> Tem o objetivo de mobilizar a sociedade (representantes da sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público) para acompanhar a implementação e execução do PAR. O funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em ato legal, desde a sua elaboração.

principalmente para verificar a efetividade e os resultados das ações desencadeadas a partir dos planos elaborados e colocados em execução pelos municípios. Incluir, pois, municípios do Estado da Bahia nesta pesquisa, constituiu-se de importância capital, principalmente por ser este um estado em cujo interior se reúnem os mais baixos Índices de Desenvolvimento da Educação no país, conforme já mencionado.

#### **4 A implementação do PAR em municípios do estado da Bahia**

É importante salientar que os resultados aqui apresentados constituem um recorte de um estudo realizado a partir do Projeto de Pesquisa “Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”, desenvolvido por pesquisadores de um grupo de universidades<sup>3</sup>, numa iniciativa de desenvolver uma investigação interinstitucional sobre o tema. Nesta parte, apresentamos alguns resultados dessa investigação tentando responder à seguinte questão: Quais as percepções das equipes gestoras locais com relação à implementação do PAR em municípios do Estado da Bahia, e como este plano tem correspondido às suas expectativas com referência à melhoria da gestão da educa-

ção? Para tanto, foram realizadas entrevistas com sujeitos envolvidos diretamente no processo de construção e implementação do PAR nos municípios, dentre aqueles, técnicos das secretarias e membros dos comitês estratégicos do Plano.

Os municípios selecionados pertencem a três regiões do Estado: Região Metropolitana de Salvador, Território do Sisal, no nordeste do Estado, e Extremo Sul do Estado. Além de propor pesquisar municípios de regiões diferentes do Estado, utilizou-se como critério de escolha o volume da população: dois deles possuem menos de 50.000 habitantes, e os outros dois, população acima de 100.000 habitantes.

Dado que o PAR foi concebido tendo como um dos seus pressupostos prestar assistência técnica aos entes federados na gestão dos sistemas de ensino de forma a articular suas ações em torno das necessidades educacionais, sistematizando seus objetivos e metas, aos informantes foram feitas questões ligadas ao processo através do qual este plano foi introduzido no município, à preparação das equipes para a sua elaboração e execução e sobre as formas de compreensão da sua metodologia, chegando às suas expectativas em termos de futuro em relação ao PAR, para a gestão do município.

##### **4.1 A adesão dos municípios ao PAR e seus iniciais desdobramentos**

Com relação às primeiras impressões dos entrevistados de um dos municípios situados no Extremo Sul do Estado, sobre o processo de elaboração do Plano,

---

<sup>3</sup> Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Viçosa, MG, Universidade Estadual de Montes Claros, MG, Universidade Federal do Pará, Universidade Católica Dom Bosco, MS e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, além da Universidade Federal da Bahia.

destacam-se a complexidade e abrangência do instrumento de planejamento e a possibilidade de o município ser beneficiado com várias ações e, com isso, de receber recursos por meio de convênios com o MEC. Apesar de perceberem o PAR como instrumento eficaz de planejamento na gestão, os entrevistados apontam como ponto negativo a falta de instruções à equipe para elaboração do diagnóstico, o que ocasionou equívocos no preenchimento dos documentos.

[...] não houve um treinamento da equipe que ficou na coordenação e por isso levou a mau entendimento na elaboração e identificação do diagnóstico. Cansativas, pouco esclarecedoras as planilhas proporcionaram equívocos na pontuação. (Entrevistado 1).

O caráter indutivo das recentes políticas tem relação com as transformações do papel do Estado em sua função de regulação, na qual formatos pré-concebidos de planejamento ocupam o espaço deixado pelas dificuldades operacionais devido à falta do domínio técnico necessário para se propor e sistematizar, em um plano, as ações motivadas pelos interesses e pelas demandas locais.

A participação dos vários segmentos que elaboraram o diagnóstico no acompanhamento das ações do Plano nesse município foi comprometida devido a mudanças de pessoas que ocupavam funções nos diversos órgãos do município e que se colocavam como representantes dessas instâncias no Comitê Estratégico do PAR, o que ocasionava fraca participação

dos membros nas reuniões. Esse fato fez com que a elaboração, a implementação e o acompanhamento desse Plano ficassem sob a responsabilidade de técnicos da Secretaria de Educação do município. Além disso, a maioria dos participantes não discernia, de modo claro, o seu papel no processo. Por outro lado, a natureza participativa do exercício do PAR na educação municipal não ficou definida.

Os informantes do município que se situa na Região Metropolitana de Salvador, assim se posicionaram quanto as suas primeiras impressões sobre o PAR: “a expectativa era grandiosa e mágica” (Entrevistado 2), pois se vislumbrava a ampliação dos recursos financeiros advindos do governo federal. De outra parte, um membro do Comitê Local externou uma opinião oposta ao afirmar: “fiquei assustada devido às muitas ações e poucos recursos para executar” (Entrevistado 3). Com o passar do tempo, as dimensões e objetivos do PAR se tornaram mais claros para a equipe municipal, sendo posteriormente considerado como uma importante ferramenta de gestão pública.

As avaliações dos informantes desse mesmo município sobre a metodologia adotada para a elaboração do PAR demonstraram que a limitação de tempo e o desconhecimento da equipe local sobre a proposta tornaram o trabalho desgastante. O instrumento para a realização do diagnóstico foi considerado interessante para um entrevistado (Entrevistado 3), contudo ele informou que houve dificuldade de obter as informações solicitadas. Outra entrevistada afirmou ser esta uma etapa confusa: “Na verdade, fiquei sem entender,

não tinha compreensão direito” (Entrevista-  
do 4). Também foi externada a carência de  
auxílio e suporte técnico, por se tratar de  
uma metodologia nova para a qual não  
havia preparo da Secretaria Municipal de  
Educação.

Para os entrevistados de outro mu-  
nicípio que se situa na região do Extremo  
Sul do Estado, verificou-se a ausência  
de uma orientação prévia ao município  
para esclarecimento e orientação sobre o  
PAR. Não houve por parte do MEC uma  
formação para os técnicos da Secretaria  
nem para os membros do Comitê. Essa  
realidade acabou influenciando nas ex-  
pectativas iniciais dos entrevistados em  
relação ao plano, levando-os a pensar  
que o PAR seria mais um programa a ser  
desenvolvido no município, e até mesmo  
não tendo nenhuma expectativa:

Primeiro, não conhecia de fato a re-  
levância do PAR. Foi colocado como  
mais um programa que seria executa-  
do, implementado no município, tanto  
que a princípio, foi pego de surpresa,  
toda Secretaria”. (Entrevistado 5).

Nesse município, o instrumento de  
diagnóstico da realidade educacional local  
já estava preenchido quando os técnicos  
do MEC chegaram. Com base nas opiniões  
dos entrevistados a metodologia adotada  
para elaboração do plano foi importante,  
contudo complicada, e levou a um levanta-  
mento da realidade educacional local.  
No entanto os entrevistados reconhecem  
que, por desconhecerem previamente os  
instrumentos, algumas ações foram inse-  
ridas no PAR as quais não condiziam com  
a realidade local.

As impressões dos entrevistados do  
município do Território do Sisal sobre a  
introdução do PAR na dinâmica da gestão  
da educação municipal levam a crer que  
esse plano foi elaborado de forma aligeira-  
da, por 02 (dois) técnicos do Ministério da  
Educação. Durante a visita, foi elaborado  
um diagnóstico que, segundo os técnicos,  
não permitia fazer um levantamento fiel  
da realidade porque o diagnóstico, muitas  
vezes, não apresentava questões adequa-  
das para descrever a situação em que o  
município se encontrava, reproduzindo  
o quadro apresentado nos municípios  
anteriormente analisados quanto ao des-  
conhecimento do método e da amplitude  
e relevância desse plano.

Segundo os técnicos desse muni-  
cípio, o PAR possibilitou uma maior arti-  
culação entre os entes federados, antes  
inexistente, todavia estes responderam  
que, com relação aos aspectos financeiros,  
antes do PAR, o município recebia maiores  
incentivos para as escolas através do PDE  
Escola<sup>4</sup> e do PAPE<sup>5</sup>. Notou-se que o PAR  
ficou por muito tempo desacreditado, pois o  
MEC foi tardio na execução das ações. No  
entanto, a partir de 2009, as expectativas

---

<sup>4</sup> O Plano de Desenvolvimento da Escola é um  
programa de auxílio à Escola por meio de planeja-  
mento estratégico com vistas à implementação de  
ações através de apoio técnico e financeiro do MEC.

<sup>5</sup> Projeto de Adequação do Prédio Escolar do MEC,  
com repasse de recursos direto às escolas para  
investimentos prioritariamente em ambientes das  
salas de aula, para que alcancem os padrões cons-  
trutivos mínimos, disponham de condições para a  
utilização adequada do mobiliário e equipamento  
escolar fornecido.



foram renovadas quando começaram a chegar ao município propostas efetivas de formação continuada de professores, de fortalecimento de conselhos escolares, dentre outras iniciat

#### **4.2 O apoio técnico e financeiro ao município com a execução do PAR**

As entrevistas revelaram que houve mudanças nas parcerias anteriormente estabelecidas entre União, estados e municípios. Entre elas, a substituição dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs) por Termos de Adesão vinculados às necessidades de cada município. Um dos entrevistados de um dos municípios do Extremo Sul do Estado pontuou: “Antes havia parcerias previamente estabelecidas e uma espécie de guerra entre os municípios por causa dos recursos” (Entrevistado 6). Porém outro entrevistado afirmou não ter identificado grandes mudanças, apenas identifica que o PAR sistematiza essas parcerias. Outro ponto relevante apresentado por um terceiro entrevistado foi a limitação na possibilidade de mudanças no uso dos recursos, uma vez que estes são liberados para um fim específico, havendo penalidades no caso de descumprimento da ação.

Os informantes de um dos municípios do Extremo Sul do Estado percebem a assistência técnica e financeira derivada da execução do PAR em sua maioria como pedagógicas, as quais estão sendo implementadas por meio de oficinas e debates, envolvendo cada modalidade de ensino. Os sujeitos reconhecem que esse processo está sendo de forma lenta. Apontam que, após a elaboração do plano,

em dezembro de 2007, as ações só foram iniciadas no segundo semestre de 2009. Isto se deu pelo fato de que o Comitê desconhecia a dinâmica do plano e não fora orientado sobre como proceder após a sua elaboração. Apenas em meados de 2009, com a chegada da técnica regional para monitoramento do plano, que a equipe foi orientada sobre o SIMEC e a importância e papel do Comitê na execução das ações do plano.

Dessa forma, o apoio técnico do MEC só foi reconhecido pelo Comitê desse município apenas na parte de monitoramento no SIMEC. Nas demais etapas, os componentes desse Comitê realizaram as ações sozinhos:

Não existiu apoio técnico. No ano de 2009, a técnica regional orientou a parte de monitoramento do SIMEC em 2009 e 2010. Suspendeu todos e nos orientou. Agora estamos caminhando sozinhos. (Entrevistado 1).

No que tange ao apoio financeiro nesse município, há ações que ainda não foram realizadas, em especial as ações da dimensão de infraestrutura.

De acordo com os relatos dos técnicos do município pesquisado na região nordeste do Estado, pode-se perceber que as ações do PAR vem acontecendo. Porém, dado o atraso no início da execução, os programas foram chegando todos de uma vez, o que comprometeu a efetividade do trabalho, devido ao acúmulo de atividades para serem desenvolvidas em pouco tempo entre a pequena equipe da Secretaria. Porém eles relataram que as ações que vem sendo desenvolvidas pelo MEC são, em sua

maioria, de assistência técnica. As ações de assistência financeira não foram implementadas ainda, no período em que os dados foram coletados, o que, para a equipe, é um aspecto negativo do PAR e da ação do MEC, levando em conta as dificuldades primárias do município. Considerando que o PAR é uma estratégia para a efetivação do regime de colaboração e das ações supletivas e redistributivas do MEC, é contraditório esse atendimento financeiro não chegar aos municípios prioritários, que apresentam maiores dificuldades de financiamento.

Eles informam que as ações que têm acontecido são as de formação inicial e continuada dos professores e gestores. Dentre esses cursos, mereceram destaque na avaliação dos técnicos do município, os cursos do Gestar, do Proletramento e do Progestão. Porém, embora importantes, os técnicos afirmaram que tais programas não têm conseguido se articular localmente na gestão do sistema municipal de ensino.

### **4.3 Visão de futuro e possíveis impactos do PAR na gestão educacional dos municípios**

Para os entrevistados do município de uma das regiões, os impactos do PAR na melhoria da qualidade do ensino no município ainda não foram evidenciados. De acordo com a maioria dos informantes, os elementos não são suficientes para tal análise. Apesar disso, constata-se que, dentre os programas que compõem o PDE, o PDE-Escola possui uma importância diferenciada, por propiciar a transferência direta de recursos.

Com relação à formação de professores, nesse município, o PAR possibilitou a oferta de cursos de formação inicial e continuada de boa parte da demanda da rede escolar, restando saber se essa formação provocará mudanças de concepção e na prática desses professores. No entanto, inicialmente, segundo as informações, essas ações geraram alguns conflitos entre professores e Secretaria, entre esta e as universidades que ofereciam esses cursos, devido às indefinições e à falta de transparência sobre as respectivas responsabilidades das partes envolvidas.

Em outro município, um dos entrevistados afirmou que a compreensão sobre a importância desse instrumento de planejamento ainda não é uma realidade entre os profissionais da educação. Todavia uma das entrevistadas informou que todas as ações são pensadas, observando o que está previsto no Plano, complementando a ideia: "O PAR veio para criar uma agenda" (Entrevistada 4).

Quanto às melhorias na qualidade da educação, as opiniões foram divergentes. Houve quem afirmasse que ainda não se pode visualizar mudanças significativas. Um dos sujeitos ressaltou que é necessário que haja o envolvimento de todos para que os impactos sejam possíveis. Foi expressa também a crença de que, após a realização de todas as ações, haverá mudança na qualidade. Uma das entrevistadas afirmou: "Melhorou bastante, mas ainda falta muito, principalmente na qualificação de todos os profissionais" (Entrevistado 7).

Na percepção dos informantes desse município, as ações do PAR ainda não

produziram mudanças significativas no âmbito da gestão da escola. Essas ações tiveram mais impacto na Secretaria. A formação dos docentes foi identificada como possibilidade de mudanças para o futuro.

Para os sujeitos entrevistados de outro município, o PAR pode ser considerado como um instrumento de apoio ao planejamento da Secretaria e que pode contribuir para a melhoria do IDEB. Informam que houve uma melhoria no IDEB, e esse fator pode ser associado às ações de formação continuada dos professores e aos recursos pedagógicos adquiridos por meio do PAR. Demonstrem ainda a falta de uma efetiva contrapartida do município e maior envolvimento do gestor municipal e da comunidade escolar.

Para os entrevistados do município da região do Sisal, mesmo que se possam fazer críticas ao PAR, pode-se reconhecer que este Plano tem auxiliado na gestão da educação municipal e tem contribuído para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados, principalmente no que se refere à formação inicial e continuada dos professores e gestores escolares. Antes, essas ações eram sem qualidade devido às descontinuidades, acontecendo apenas em Jornadas Pedagógicas.

Segundo essa equipe de gestores, essas formações podem colaborar com a qualidade do ensino e com a melhoria do IDEB. Além disso, o PAR incentivou a gestão democrática por meio das audiências públicas, dos cursos de fortalecimentos dos conselhos e dos cursos de gestão democrática entre os gestores e professores.

Dessa forma, percebe-se que os gestores do PAR, de uma maneira geral, consideram esse Plano como um importante instrumento da gestão da educação municipal, embora considerem limitadas as ações do MEC no que concerne ao financiamento de ações estruturais, necessárias ao bom desenvolvimento da educação municipal.

### **Algumas considerações**

A recente iniciativa do governo federal no âmbito da gestão da educação básica visa fomentar a descentralização das ações das políticas educacionais via planejamento centralizado. Tal mecanismo revela a convivência contraditória entre os processos de centralização das políticas públicas e a adoção de práticas descentralizantes, características de um Estado federativo que passou por uma reforma política caracterizada pelo incentivo a novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação básica, sob a égide das relações de cooperação entre os entes federados.

As discussões desenvolvidas sobre o regime de colaboração instituído no Brasil, bem como as novas orientações para o desenvolvimento do planejamento educacional, advindas do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando confrontadas com situações vivenciadas por alguns municípios, revelam fragilidades na definição de competências e na capacidade de atendimento às demandas da educação de determinados municípios.

Quanto à capacidade de articular as ações dentro da Secretaria Municipal de Educação, um informante respondeu:

Sim. Um está interligado ao outro. Quando se fala de um plano de ações articuladas que é o PAR ele já traça mais ou menos que tipos de ações que nós queremos para melhorar a educação. Então os projetos da secretaria têm que partir das ações que vamos inserir no PAR, para não ficarem soltos, que se não, ficam muitos projetos. A gente tentou unificá-los para melhor atendê-los. (Entrevistado 5).

Pelas manifestações dos demais entrevistados, percebem-se algumas controvérsias, pois, se considerarmos que o PAR é um conjunto de ações, que venham ao encontro das necessidades diagnósticas, com vista à superação dos elementos deficitários, gerando responsabilidades políticas administrativas e financeiras a serem realizadas pelos entes federados, o PAR já deveria estar adequado à realidade da Secretaria, e não a Secretaria ao plano. Foi evidenciada também a necessidade de reformular algumas ações, para melhor atenderem ao município, o que não era permitido pelo modelo disponibilizado de planejamento. Os informantes também apontam a necessidade de maior interação das equipes da Secretaria. Demonstram necessidade de as equipes reconhecerem o PAR como um plano da Secretaria.

Não podemos desconsiderar os avanços alcançados com o PAR conforme as informações coletadas nos municípios investigados, mormente os relativos à

formação de profissionais da educação. Contudo a articulação necessária à superação das formas fragmentadas de se pensar planejamento no Brasil e, principalmente, a sua execução de forma a integrar as três esferas governamentais ainda não foi alcançada.

Conforme já mencionado, uma das fragilidades desse processo está na concepção de diagnóstico, que limita a análise dos problemas locais a questões pré-estabelecidas. Além disso, os mecanismos para a implementação das ações oriundas desse diagnóstico tem um tratamento por vezes tardio e desconexo com as reais necessidades locais. Isso se dá em grande medida pelos limites apresentados pelo processo de envolvimento e participação dos sujeitos que atuam na educação na concepção e acompanhamento dessas políticas.

Os dados desta pesquisa demonstraram que os municípios não estavam devidamente preparados para o desenvolvimento do planejamento para atender ao desenho operacional elaborado pelas instâncias governamentais do Centro.

A assistência técnica prometida pela legislação e requerida pelas municipalidades não revelou, ainda, que se materializa a bom termo. Tampouco a assistência financeira permitiu grandes avanços, considerando as necessidades sentidas pelos agentes envolvidos no planejamento e execução das ações nos municípios.

É de se questionar se essa postura do órgão central leva, de fato, a proporcionar o amadurecimento técnico e político das equipes locais de modo que elas

possam assumir, a partir desse esforço de planejamento, as decisões e as ações quanto aos rumos da educação nas suas localidades, sabendo, inclusive, aproveitar o que a União e os Estados possam oferecer em termos de assistência técnica e financeira. Resta saber se a referenciada autonomia do ente federado constante na legislação e nos documentos das políticas pode ser efetivada diante dessa nova dinâmica implantada para esses novos instrumentos de planejamento que configuram o PAR. Questiona-se, também, a que serve essa homogeneidade de procedimentos para todas as instâncias subnacionais, sem considerar suas especificidades, quando se vincula o processo de planejamento às opções disponibilizadas no sistema para atender aos rigores da operacionalização desses instrumentos.

Verificamos que as expectativas das equipes visitadas, logo no início do processo de implantação do PAR, giravam em torno da possibilidade de captação de mais recursos para a região. Somente depois da elaboração é que seus componentes compreenderam que se tratava de

uma nova forma de planejar. As análises revelam também a falta de articulação em vários segmentos das administrações tanto no sentido horizontal (dentro do próprio município, com os seus gestores) assim como no sentido vertical (na relação com os outros entes federados, inclusive, com o governo do Estado federado). Em grande medida, essa desarticulação é o produto de uma participação motivada por práticas por vezes desprovidas da compreensão dos elementos estruturantes de uma política de planejamento e seus impactos para a gestão.

O exercício da participação em uma perspectiva democrática requer compreensão sobre a natureza e a função da educação que se desenvolve em um contexto histórico e político específico, o que pressupõe a capacidade de atuar na realidade por meio de uma postura crítica capaz de ultrapassar as intencionalidades imediatas de propostas lançadas. Desse modo, para além da abertura de espaços para a participação, é necessário assegurar aos sujeitos sociais as condições básicas para que essa participação se efetive.

## Referências

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, 23, (80), p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set/2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C.; SCHLESENER, A. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, maio de 2000.

MENDES, Durmeval Trigueiro. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2000.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, (24), p. 9-27, jun., 2005.

SALERMO, Soraia Chafic El Kfour. *Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *O plano de desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302007000300027&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300027&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 abr. 2008.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e de Descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 003. Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2002, p. 413-429.

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# **Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**

## ***The Articulated Actions Plan priorities in municipalities: exercise in cooperative analysis***

Luciana Teofilo Santana\*

Theresa Maria de Freitas Adrião\*\*

\* Membro da Equipe Técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Pirassununga e Professora da Faculdade de Tecnologia, Ciência e Educação (FATECE).  
E-mail: lucianateofilo@yahoo.com.br

\*\* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP).  
E-mail: theadriao@gmail.com

### **Resumo**

Este artigo analisa o movimento de articulação entre Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação, e os demais entes federados, que em colaboração buscam empreender políticas educacionais frente às atuais demandas. Especificamente, o estudo se volta para o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento do planejamento pelo qual se desenvolve um diagnóstico da situação educacional nas diferentes localidades e, em consonância, estabelece ações e subações para as quais são ofertadas assistência técnica e financeira por parte do Governo Federal para os sistemas estaduais e municipais de ensino. O estudo se efetivou por meio da descrição do Plano de Ações Articuladas e análise do conteúdo presente nos termos de cooperação dos municípios selecionados, termos nos quais estava prevista assistência a ser ofertada pelo governo federal. Dentre 17 municípios paulistas, priorizados inicialmente pelo governo federal, constam deste artigo aqueles que apresentavam menor desempenho na avaliação dos indicadores que compunham o diagnóstico e, portanto, demandaram maior assistência. Sinalizamos para a importância de implantação de medidas com vistas à cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais, nas quais os municípios, esferas frágeis de poder, possam se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir, sobretudo, a qualidade de ensino.

### **Palavras-chave**

Cooperação federativa. Plano de ações articuladas. Políticas educacionais.

### **Abstract**

The article analyzes the pivoting motion between the Federal Government represented by the Ministry of Education, and other federal entities, which together seek to undertake educational policies in the face of current demands. Specifically, the study turns to the Articulated Actions Plan (PAR), planning instrument by which one develops a diagnosis of the educational situation in different areas and establishes consistent actions and follow-ups shares are tendered for which technical and financial assistance from

the Government Federal state and local systems of education. The study was accomplished through the description of the Plan of Articulated Action analyzes the content in this term of cooperation of selected municipalities in terms which was scheduled to be offered assistance by the federal government. Out of 17 municipalities, first federally listed, this article analyzes those who had lower performance in the evaluation of the indicators that comprised the diagnosis and therefore demanded greater assistance. Draw attention to the importance of implementing measures aiming at cooperation among federal entities to undertake educational policies, in which municipalities, fragile spheres of power, can be used for programs and actions pre-established within the federal government, with the purpose of increasing their educational levels that should reflect that, above all, the quality of teaching

### **Key words**

Federal cooperation. Articulated actions plan. Educational policies.

### **Introdução**

Este artigo<sup>1</sup> objetiva apresentar análise acerca da cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação, descrita nas ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paulistas priorizados pelo programa. Para tanto, analisamos o conteúdo do diagnóstico e as metas definidas no termo de cooperação definidas nesses municípios para a dimensão de Gestão Democrática, e expressos no termo de cooperação firmado entre esses municípios e o Governo Federal.

Tal exercício analítico é pretendido no sentido de compreender a política educacional recente do Ministério da Educação, com referência à atuação do governo federal na oferta de cooperação aos demais entes federados, em termos de assistência técnica e financeira para a

implementação de políticas educacionais. Da análise, percebe-se um importante movimento de coordenação/cooperação federativa aos municípios que, no contexto de redemocratização do Estado brasileiro, assumiram o status de ente federado.

Os municípios selecionados para a pesquisa compõem o grupo priorizado pela Resolução n. 029, de 20 de junho de 2007, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2005, estabeleceu os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização do que tem sido denominado de assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.

Nesses municípios prioritários, a iniciativa de adesão ao Compromisso Todos pela Educação<sup>2</sup>, assim como o apontamen-

---

<sup>1</sup> O presente artigo se constitui parte do exercício teórico-reflexivo acerca dos dados que foram da dissertação de mestrado de Luciana Teófilo Santana, apresentada a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (Unesp Rio Claro).

---

<sup>2</sup> O Compromisso “Todos Pela Educação” foi iniciado em 2006 por meio de um ato público, liderado pela iniciativa privada, e tem como objetivo anunciado “Contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022”. Para tanto, apresenta metas considera-



to da necessidade de elaboração do Plano de Ações Articuladas, partiu do Ministério da Educação e teve a finalidade declarada de identificar os fatores que contribuíram para os índices insatisfatórios e mobilizar recursos e estratégias para sua melhoria. Por constituírem um grupo prioritário de municípios a receberem a assessoria direta do MEC, por meio de técnicos enviados pelo Ministério, acredita-se ter havido maior aderência entre o formato do plano idealizado pelo MEC e o processo vivenciado pelas gestões da educação local.

Com foco nos municípios prioritários, observa-se que sete entre os dezessete

---

das centrais a garantir aos cidadãos condições de acesso, alfabetização e sucesso escolar, e ainda qualidade na gestão dos recursos públicos investidos na Educação. O movimento apresenta ações a serem executadas e monitoradas a partir da coleta sistemática de dados e da análise de séries históricas de indicadores educacionais oficiais. Para esse fim, em concepção, os idealizadores do movimento entendem que o envolvimento de diferentes setores é condição primeira para a efetivação do Direito a educação, uma vez que, entende que essa não é responsabilidade exclusiva dos governos e do Estado. Esse movimento foi posteriormente formalizado pelo Decreto Presidencial de n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e trata das formas de adesão de estados e municípios, e também apresenta as formas de viabilização da cooperação entre os entes, pretendida e anunciada pelo Movimento do Compromisso Todos pela Educação, e o PAR, objeto de análise nessa pesquisa se constituem uma das ferramentas de diagnóstico e viabilização dessa cooperação. Texto elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

municípios paulistas não atendiam a mais de 50% dos indicadores, na dimensão de Gestão democrática. São eles os municípios de Arapeí, Holambra, Itapirapuã Paulista, Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul. Portanto eles foram selecionados para a pesquisa, pois, a partir de seus diagnósticos, demandariam maior cooperação técnica e financeira por parte do Ministério da Educação, o que permite, de maneira mais específica, atenção para o objetivo desta pesquisa, que é identificar a cooperação ofertada.

A obtenção dos dados se deu por meio de consultas a institutos e sistemas oficiais de estatísticas e educação<sup>3</sup>, aos sites e órgãos dos próprios municípios e, especificamente, ao relatório público do Plano de Ações Articuladas dos Municípios referente ao período delimitado por esta pesquisa: ano de 2008.

Apesar de os municípios terem sido selecionados pelo Governo Federal em 2007, os dados aqui apreciados correspondem a 2008, que foi o ano de elaboração do PAR nos municípios pesquisados.

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira (Inep); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Sistema Estadual de Análise de dados (Seade); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Sistema de Informações da Administração Pública – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Banco de dados do Grupo de Estudo e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE).

## Notas sobre o PAR como estratégia de cooperação

No final da década de 1980, em função das modificações do regime político e institucional formalizadas na CF-88, os municípios passaram a arcar com maiores responsabilidades diante das demandas por políticas públicas, a partir de então, a eles carreadas.

Segundo Abrucio (2010) apesar do status de entes federados, a maior parte dos municípios depende de auxílios, pois não dispõe de autonomia financeira e capacidade técnica para empreendimento das políticas sob sua responsabilidade, daí a necessidade de compartilhamento de ações entre os níveis de governo, característica intrínseca ao federalismo. No entanto tal compartilhamento de ações tende a dar lugar à competição entre os entes federados, de modo que os municípios também acabam disputando bases tributárias e recursos financeiros e técnicos escassos e mal distribuídos (ABRUCIO, 2010).

No âmbito do Compromisso Todos pela Educação, a Resolução/ CD/ FNDE /N. 029, de 20 de junho de 2007 estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, e os municípios e estados a serem priorizados para receber tal assistência tendo em vista os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para efetivação da cooperação anunciada, algumas condições deveriam ser atendi-

das por dirigentes locais: 1) elaboração e envio, dentro de prazo estabelecido pelo MEC, de informações prévias com a visão local das ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica; 2) recepção à consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação do dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR); 3) garantia da participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à comunidade, durante a implementação do PAR, por meio da indicação de Comitê Local do Compromisso todos pela Educação (BRASIL, 2007a).

A elaboração do PAR<sup>4</sup> se efetivou nos municípios e estados por meio de um

---

<sup>4</sup> De acordo com as orientações expressas no Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007, ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios devem realizar um diagnóstico da realidade educacional local a partir das seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas (PAR), e inicia-se uma segunda etapa de caráter propositivo, na qual é gerado automaticamente um conjunto de ações e subações pré-estruturadas para as equipes locais desenvolverem. Esse segundo momento consiste da elaboração do PAR propriamente dito que, considerando o diagnóstico da educação local, oferece cooperação em forma

processo que se dividiu, sinteticamente, em duas etapas: a primeira, de aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e a segunda, que consiste na elaboração do PAR propriamente dito.

Nesse cenário, o Plano de Ações Articuladas se configura, portanto, em um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos. Cada dimensão avaliada é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos, totalizando cinquenta e dois indicadores que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, pela metodologia adotada, os critérios para os quais são atribuídas pontuação 4 e 3 são avaliados como satisfatórios, e critérios de

---

de assistência técnica ou financeira por meio dos Programas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Findo esse processo, é gerado o Termo de Cooperação entre Município e Governo Federal, definindo as responsabilidades destes no processo. Após a elaboração, o documento é avaliado pela equipe do MEC que checa a coerência entre o solicitado e os dados do Censo Escolar. Verifica-se, portanto, a viabilidade e a necessidade das demandas.

pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações para as quais será demandada assistência por parte do governo federal (BRASIL, 2007b).

Tendo em vista o anunciado, o Plano de Ações Articuladas se configura em um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos (BRASIL, 2007b).

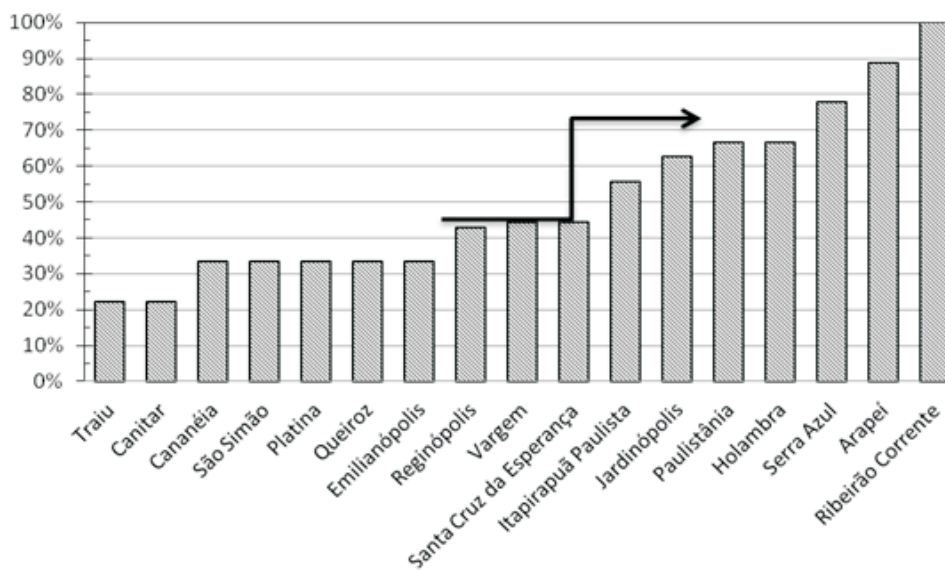
### **Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas dos municípios paulistas prioritários**

O diagnóstico da situação educacional local, previsto para ser elaborado coletivamente por gestores da educação, representantes de educadores e funcionários escolares e de conselhos escolares e municipais da educação, tem por objetivo promover a coleta de informações quantitativas e qualitativas e desenvolver desenho da situação educacional na rede municipal. O instrumento para a realização do diagnóstico estrutura-se em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A área de **gestão democrática**, objeto de nossa análise, apresenta nove

indicadores relacionados à participação da sociedade civil e dos profissionais da educação nos processos decisórios no âmbito da escola e do sistema de ensino. São eles: 1) existência e atuação efetiva de conselhos escolares; 2) existência e atuação de conselhos municipais de educação; 3) existência e atuação de conselho de alimentação escolar; 4) existência de estímulo e subsídios por parte da Secretaria Municipal de Educação para elaboração dos Projetos Pedagógicos pelas escolas e

sua efetivação; 5) existência e aplicação de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; 6) existência de Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento; 7) existência de plano de carreira dos profissionais do magistério e demais profissionais da Educação; 8) existência, com regras e critérios claros, de estágio probatório para os professores e demais profissionais da educação; 9) existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.



**Gráfico 1** – Municípios prioritários por percentual de indicadores não atendidos

Fonte: SANTANA, 2011.

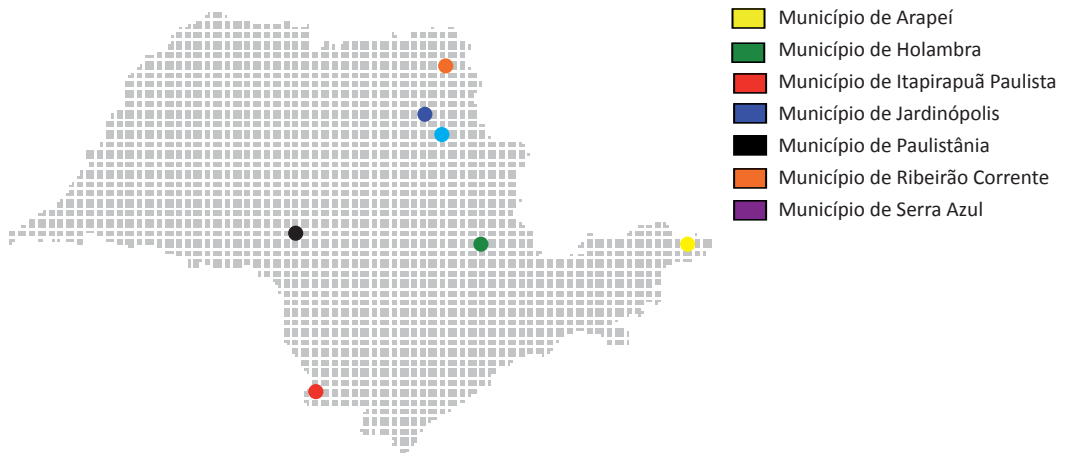
### Perfil dos municípios em análise

Os municípios que apresentaram menos de 50% de atendimento dos indicadores solicitados foram: os municípios de Arapeí, Holambra, Itapirapuã Paulista,

Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul, os quais são brevemente caracterizados a seguir, tendo em vista apresentar informações que permitam auxiliar no entendimento das dificuldades encontradas pelos gestores locais.

A Figura 1 permite observar que esses municípios estão localizados em diferentes regiões do estado – em seis, das quinze regiões administrativas<sup>5</sup> do estado de São Paulo; apenas dois deles estão

localizados na mesma região administrativa: os municípios de Jardinópolis e Serra Azul, pertencentes à região administrativa de Ribeirão Preto.



**Figura 1** – Localização dos municípios pesquisados no estado de São Paulo

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.cdbrasil.cnpm.embrapa.br/sp/>>. Acesso em: 14 abr. 2011. Municípios localizados e identificados pela autora.

<sup>5</sup> Divisões territoriais regionais compostas por municípios de uma determinada área geográfica, não se constituem, entretanto, unidades políticas. São formas de organização do espaço geográfico por razões políticas, administrativas, sociais e econômicas. Elas surgem, geralmente, da necessidade de organizar o crescimento e administrar problemas comuns de abastecimento, habitação, uso do solo, saúde, transportes, trânsito, entre outros. O IBGE divide o território paulista em 15 mesorregiões geográficas e 63 microrregiões geográficas (anteriormente chamadas homogêneas). Visando organizar o Estado em grupos, facilitando o diálogo e colaboração entre municípios e Estado, o planejamento e o desenvolvimento regional, entre outros. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 05 maio 2011.

Para equacionar as questões relativas às demandas educacionais contemporâneas, sem citar demandas de outros setores e responsabilidade pelos serviços públicos, os municípios, unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa no Brasil, têm também desafios relacionados à recente experiência como unidade federativa. A tabela 2 permite observar quão recente foi o alcance dos foros de cidade da maior parte dos municípios pesquisados.

**Tabela 1 – Ano de aquisição de autonomia político administrativa por município**

Municípios	Ano em que se tornaram município
Arapeí	1991
Holambra	1991
Itapirapuã Paulista	1991
Jardinópolis	1998
Paulistânia	1995
Ribeirão Corrente	1964
Serra azul	1927

Fonte: A autora com base nos dados: histórico dos municípios paulistas da Fundação Sead, disponíveis em <www.seade.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2011.

Esse cenário deve-se ao processo de intensa criação de novos municípios no Brasil, induzido pela Constituição Federal de 1988, ao atribuir a competência de fixar os parâmetros para a criação de novos municípios às assembleias estaduais, processo esse, desacelerado pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996, que regulamentava requisitos para a efetivação das emancipações e instalação de novos municípios no Brasil.

Observa-se que quatro entre os sete municípios pesquisados emanciparam-se nesse contexto, deixando a condição de distritos, condição na qual se usavam dos serviços e das políticas dos municípios aos quais pertenciam. Portanto não surpreende o fato de os municípios paulistas prioritários com menos de 30 anos de constituição municipal, com baixo IDEB e maior número de indicadores precários, serem tendência predominante neste estudo, pois nessas localidades é recente o processo de estruturação e organização administrativa: há ainda pouco aparato técnico, legal, estrutura e postos de prestação dos servi-

ços públicos, sob responsabilidade desses, agora, municípios.

Ainda compondo caracterização dos municípios analisados, é fundamental o levantamento do perfil populacional desses municípios, pois, de acordo com estudo recente publicado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), intitulado “Dinâmica dos Municípios” (2007), os municípios com a maior disponibilidade de serviços eficientes são aqueles que têm mais de 100 mil habitantes. Os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes também mostram índice de eficiência bastante satisfatório. Já os municípios com menor população têm maiores dificuldades para oferta dos serviços públicos e dependem diretamente de transferências de recursos financeiros para fazê-lo. Ainda segundo o estudo, o processo de desmembramento de municípios levou à escassez populacional de grande parte deles, o que dificultou a capacidade de exploração das economias de escala inerentes à provisão desses serviços (MAGALHÃES, 2007).

**Tabela 2** – Perfil populacional por município pesquisado (números absolutos)

Municípios	Censo 2000	Censo 2010
Arapeí	2.618	2.491
Holambra	7.211	11.131
Itapirapuã Paulista	3.577	3.876
Jardinópolis	30.729	37.599
Paulistânia	1.779	1.776
Ribeirão Corrente	3.881	4.273
Serra azul	7.446	11.231

Fonte: SANTANA, 2011.

Entre os municípios selecionados para a pesquisa, apenas Jardinópolis tem mais de 20 mil habitantes, portanto a amostra é composta predominantemente por municípios pequenos ou muito pequenos, com população inferior a 15 mil habitantes: dos sete selecionados mais de 50% tem até 5 mil habitantes, condição que dificulta a

oferta de serviços públicos de qualidade, pois, apesar da menor demanda, há, em proporção, menor arrecadação tributária, menor disponibilidade técnica e escassez de recursos humanos para oferta desses serviços.

Com referência ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH<sup>6</sup>) vemos:

**Tabela 3** – IDH dos municípios pesquisados em relação ao do Estado de São Paulo

Municípios	IDH 2000
Estado de São Paulo	0,814
Arapeí	0,716
Holambra	0,827
Itapirapuã Paulista	0,645
Jardinópolis	0,808
Paulistânia	0,774
Ribeirão Corrente	0,751
Serra azul	0,742

Fonte: SANTANA, 2011.

<sup>6</sup> Originalmente proposto para medir a diferença entre países, foi adaptado para aplicação também a estados e municípios. Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e calculado para diversos países, desde 1990, o índice vai de 0 a 1 – quanto mais perto do 1, maior o desenvolvimento humano, ou seja, melhor a qualidade de vida da população. Em nível mundial, Noruega e Islândia (Europa) têm IDH de 0,968; numa posição intermediária, o Brasil tem IDH de 0,800 e, no final da tabela, Serra Leoa na África com IDH de 0,336.

A tabela 4 mostra que quase a totalidade da amostra dos municípios apresenta IDH abaixo do índice do estado de São Paulo. Apenas o município de Holambra apresenta IDH maior que o estadual, e destaque para o município de Itapirapuã Paulista com IDH consideravelmente abaixo do Estado de São Paulo e o menor IDH da amostra desta pesquisa.

Indicadores econômicos também são importantes para conhecimento das realidades locais, pois refletem, em grande medida, a capacidade orçamentária da localidade e, por conseguinte, as possibilidades desses locais de atendimento às demandas sociais. Entre os indicadores econômicos, destaca-se o Produto Interno Bruto (PIB), um dos principais indicadores do potencial da economia de um país, e que reflete toda a riqueza (bens, produtos

e serviços) produzida por um país em um determinado período, geralmente um ano, seu cálculo é feito e divulgado pelo IBGE.

Quanto ao Produto Interno, destaca-se o município de Holambra, com PIB per capita aproximadamente duas vezes maior que o estadual e, aproximadamente, três vezes maior que o nacional. Em contraposição, todos os demais apresentaram, no período, PIB per capita muito abaixo do estadual. Nesse segundo caso, destaque para os municípios Itapirapuã Paulista e Serra Azul, cujo PIB per capita corresponde a aproximadamente um quinto do estadual.

A composição do PIB dos municípios da amostra é constituída, em grande parte, pela geração de renda do setor de serviços, com destaque para a maior participação da agropecuária no comparativo com a indústria, em seis dos sete municípios.

**Tabela 4 – Finanças Públicas (2008)**

Municípios	Valor do Fundo de Participação dos Municípios* (R\$ mil)	Receitas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)	Despesas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)
Arapeí	4.458	8.183	6.803
Holambra	4.458	30.058	24.411
Itapirapuã Paulista	4.458	9.565	8.362
Jardinópolis	11.887	56.694	50.565
Paulistânia	4.458	7.718	6.168
Ribeirão Corrente	4.458	11.183	9.277
Serra azul	4.458	13.024	9.569

Fonte: SANTANA, 2011.

O fato de terem um valor baixo de PIB *per capita* permite inferir a fragilidade econômica desses municípios. Essa afirmação fica mais evidente quando se

analisam os números relativos às receitas orçamentárias e aos valores provenientes do fundo de participação dos municípios, que são modestos diante das responsabi-



lidades sociais que recaem sobre eles. A Tabela 6 ilustra essas condições:

Os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, percebidos pela maior parte dos municípios pesquisados, representam 40% dos valores de suas receitas orçamentárias, o que permite inferir o alto grau de dependência desses municípios das transferências constitucionais, apenas Holambra, Jardinópolis e Serra Azul têm receitas próprias superiores a 40% do Fundo de Participação dos Municípios.

Sinteticamente, é possível afirmar que se trata, predominantemente, de municípios de pequeno porte, com produto interno bruto *per capita* inferior ao do estado e do país, além de IDH abaixo dos indicadores do estado de São Paulo.

Para complementar a caracterização dos municípios, importa analisar as matrículas nas redes de ensino, pois nos possibilita definir o perfil do atendimento educacional de cada um deles e inferir sobre as demandas reais e potenciais.

**Tabela 5** – Número de Matrículas nos Municípios selecionados por Nível de Ensino e Categoria Administrativa – 2008

Nível de Ensino	Categoria Administrativa	Municípios selecionados para análise						
		Arapé	Holambra	Itapirapuã Paulista	Jardinópolis	Paulistânia	Ribeirão Corrente	Serra Azul
Creche	Municipal	0	212	0	332	15	122	14
	Privada	0	45	0	73	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>257</b>	<b>0</b>	<b>405</b>	<b>15</b>	<b>122</b>	<b>14</b>
Pré-escola	Municipal	64	408	131	772	93	122	190
	Privada	0	84	0	281	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>492</b>	<b>131</b>	<b>1053</b>	<b>93</b>	<b>122</b>	<b>190</b>
Ensino Fundamental	Municipal	361	1455	435	4474	131	770	869
	Estadual	0	0	377	0	121	0	616
	Privada	0	319	0	977	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>1774</b>	<b>812</b>	<b>5451</b>	<b>252</b>	<b>770</b>	<b>1485</b>
Ensino Médio	Municipal	0	0	0	0	0	0	0
	Estadual	116	346	205	1083	97	174	385
	Privada	0	213	0	236	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>559</b>	<b>205</b>	<b>1319</b>	<b>97</b>	<b>174</b>	<b>385</b>

Fonte: SANTANA, 2011.

Nos municípios de Arapeí e Itapira-puã Paulista não há registro de matrículas em creches; em Serra Azul, o número delas é bastante incipiente considerando o porte populacional do município, que é o mesmo de Holambra, sendo que neste o número de matrículas em Creche é quase vinte vezes menor. Destacamos também que nos municípios de Holambra e Jardinópolis, no mesmo período, observamos matrículas de creche na rede privada de ensino.

Já com referência à educação pré-escolar, todos os municípios pesquisados oferecem essa etapa de escolarização na sua rede pública. Como observado com o atendimento em creche, há matrículas pré-escolares em estabelecimentos do setor privado nos municípios de Holambra e Jardinópolis.

No ensino fundamental, todos os municípios analisados assumiram parte ou

a totalidade do atendimento nesta etapa da educação básica. Não se observou atendimento no Ensino Médio por nenhuma das redes de ensino dos municípios que compõem a pesquisa, o que denota, em alguma medida, atendimento às etapas de escolarização de sua competência, conforme disposição constitucional.

### **Análise do conteúdo dos termos de cooperação firmado entre a união e os municípios**

Com vistas a identificar a cooperação técnica e financeira apresentada pelo Ministério da Educação para a área de **gestão democrática** do ensino na dimensão de gestão do PAR, foi realizada análise dos termos de cooperação de cada um dos 7 municípios da amostra.

**Tabela 6 – Diagnóstico de indicadores da gestão democrática do ensino por município selecionado**

		Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino								
		Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7	Indicador 8	Indicador 9
Municípios	Existência de Conselhos Escolares	Existência de Conselhos Municipais de Educação	Existência de Conselho de Alimentação Escolar	Existência de estímulo por parte da SME para elaboração do PP pelas escolas e sua efetivação.	Existência de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas.	Existência de Plano Municipal de Educação e formas de parâmetro por parte da SME.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais da Educação.	Existência de estágio probatório para os profissionais da educação com regras e critérios.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.	
Arapeí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Não	Parcialmente	Parcialmente	Não	Não
Holambra	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Itapirapuá Paulista	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Jardinópolis	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Sim	Não se aplica	Não
Paulistânia	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Parcialmente	Não
Ribeirão Corrente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Não	Não	Não
Sierra Azul	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: PAR (2008). Elaboração própria.

Obs: Sim – situação declarada adequada, para a qual não há necessidade de cooperação; Parcialmente – situação que demanda aprimoramento e cooperação; não – indicador não atendido para o qual é necessário cooperação.

A análise do atendimento aos indicadores da área de gestão democrática pelos municípios analisados demonstra que nenhum dos indicadores era atendido pela totalidade dos municípios prioritários, e todos esses municípios atendiam parcialmente ou não atendiam a mais da metade dos indicadores dessa dimensão, pelo menos cinco, em nove indicadores existentes. Assim, em primeira análise, a área de gestão democrática, de acordo com os indicadores previstos pelo PAR, apresentou atendimento bastante incipiente em relação aos princípios avaliados. Nessa análise, damos destaque aos municípios de Ribeirão Corrente e Arapeí que, respectivamente, atendiam a um e a nenhum dos indicadores da Dimensão de Gestão Democrática do Ensino prevista no PAR, e, portanto demandariam cooperação para equacionar a todos eles.

Os indicadores mais críticos são 1, 4 e 8 referentes à existência de Estágio Probatório para efetivação dos profissionais da Educação, Conselhos Escolares e Projeto Político Pedagógico nas escolas.

No primeiro indicador, que trata de avaliar a existência de Conselhos Escolares, todos os municípios declararam sua inexistência ou baixa atividade quase que na totalidade de suas escolas. Alguns municípios, como Holambra, declararam que as escolas tentavam mobilizar-se para a criação e ativação dos conselhos. Outros sinalizaram pouca mobilização das comunidades escolares mesmo diante do incentivo por parte das Secretarias/Diretorias de Educação, contudo não foi observada, em nenhum dos casos, a oferta efetiva de

orientação e suporte considerados como subsídio às escolas. Para alteração do avaliado nesse indicador, a meta era implantar cinco novos e qualificar os conselheiros dos cinco Conselhos Escolares existentes.

Os termos de cooperação atribuem a tarefa de orientar, apoiar e acompanhar a criação e o funcionamento dos conselhos escolares aos próprios municípios, que, quando da elaboração do PAR, já indicaram os profissionais responsáveis, que deveriam coordenar os processos de implantação dos conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não o possuíam, e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes, com a realização de reuniões, monitoramento da atuação dos conselhos; além de registro sistemático das etapas para recondução, quando necessário. No âmbito da cooperação, via de regra, é oferecida, em forma de cooperação técnica, capacitação de seis servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e capacitação de conselheiros para formação dos demais conselheiros municipais pelo Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

No caso da inexistência de Projetos Políticos Pedagógicos nas unidades escolares, é notória a contrariedade ao afixado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que, no seu artigo 14, estabelece a criação do Projeto Pedagógico nas escolas, “com efetiva participação dos profissionais, como um dos princípios da gestão democrática”, a partir do que deve se organizar o ensino público na Educação

Básica. No mesmo artigo, ainda com referência aos princípios da gestão democrática do ensino, a LDB 9394/96 apresenta participação das comunidades escolares e locais por meio da instituição de conselhos escolares. Entretanto, nesse sentido, esse indicador não era atendido por nenhum dos municípios da amostra, mesmo transcorridos 12 anos entre o apontamento na legislação e o diagnóstico local.

Quando muito, os diagnósticos apontaram a existência de Projeto Pedagógico unificado, elaborado diretamente pela Secretaria Municipal de Educação e comum a todas as escolas da rede municipal de ensino. Essa configuração nega o princípio de qualidade desse indicador que, referenciado no já citado artigo 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece que o Projeto Pedagógico das escolas deva ser elaborado pela coletividade local, com efetiva participação dos profissionais e do Conselho de Escola, pois deve refletir e contemplar as especificidades de cada uma. Para essa elaboração e implementação, as escolas devem contar com subsídios da Secretaria Municipal de Educação, fomentando e propiciando condições para esse exercício fundamental para a escola.

De maneira geral, todos os municípios sinalizaram, como meta pós-diagnóstico, a elaboração do Projeto Pedagógico para todas as escolas que não o possuíam e a revisão dos existentes com a participação da comunidade escolar. Para coordenar essa ação, em alguns casos foram destacados profissionais das escolas e/ou das Secretarias de Educação. No âmbito

da cooperação, a viabilizar a existência de Projetos Pedagógicos nas escolas, os Termos previam colaboração do Ministério da Educação ao indicar como subação que o município execute as ações do Plano do Desenvolvimento da Escola, PDE Escola, via pela qual o MEC viabilizará a execução de ações no interior das escolas que demandem recursos financeiros. Para essa ação, o PDE escola se apresenta como o programa existente que permite assistência. Em ação complementar, o termo prevê a implementação do PDE nas escolas da rede municipal, por meio da qualificação das equipes escolares na metodologia PDE Escola e apoio técnico em sua elaboração e implantação. Observa-se, ainda, a oferta de capacitação a profissionais, para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento – Currículo e Avaliação e disponibilização de um kit de material para capacitação da equipe da Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento de ações voltadas para a diversidade e direitos humanos pela SECAD – Direitos Humanos.

Trata-se do mesmo indicativo a todos os municípios demandantes, mesmo apresentando situações distintas no diagnóstico e indicando suas fragilidades, a cooperação oferta consistia, em todos os casos, da incorporação e execução das ações previstas no PDE escola, classificadas pelo termo de cooperação como oferta de assistência técnica.

Mesmo nenhum dos municípios não tendo atendido ao indicador que trata das

regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação, não foi observada, nos termos analisados, qualquer oferta de cooperação. De acordo com o declarado pelos municípios, o estágio probatório como espaço avaliativo e formativo inexistente, ou, quando existe, suas regras não estão claras, não são de conhecimento e da compreensão de todos os profissionais. Além disso, os servidores iniciantes não têm acesso a relatórios e boletins de avaliação, realizados somente por membros internos das Secretarias/Diretorias de Educação. Não são considerados ainda aspectos relacionados à assiduidade, pontualidade, participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos, no caso dos profissionais do magistério.

Para esse indicador, referente ao estágio probatório, contemplado em detalhes pelo termo de cooperação do município de Itapirapuã Paulista, as ações previstas são as mesmas apresentadas para os demais municípios pesquisados, com a diferença apontada pelo próprio município, que sinaliza como medida central incorporar as regras do estágio probatório ao texto legal que institui e regulamenta o Plano de Carreira dos profissionais da Educação. A medida proposta por esse município, diante do mesmo indicador diferencia-se dos demais, pois busca articular em uma mesma estrutura dois importantes documentos legais (os planos de carreira e estágio probatório) que buscam normalizar temáticas bastante pertinentes. De maneira geral, as regras do estágio probatório estão previstas nos Planos de Carreira e, de alguma forma, ao separar esses dois

documentos, o PAR induziu essa cisão, pois apenas Itapirapuã Paulista apontou que deverá definir as questões relativas ao estágio probatório no texto legal a instituir o Plano de Carreira.

Os indicadores de número 2 e 3, referentes à existência de Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, foram contemplados por menos de 50% dos municípios analisados e, portanto, demandariam cooperação. No entanto os termos de cooperação são omissos quanto às justificativas e demandas apresentadas pelos municípios. Nesse caso, tal como previsto, as ações e subações a serem empreendidas para elevação desse indicador corresponderam aos programas pré-fixados pelo PAR e consistem na capacitação de servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, na capacitação de conselheiros para formação dos demais conselheiros municipais pelo Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, e na capacitação de conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Programa Formação pela Escola, módulo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O indicador 5, referente à existência de critérios definidos para provimento do cargo de diretor de escola, foi avaliado satisfatoriamente por cinco dos sete municípios, constituindo-se o indicador mais bem atendido, predominando na amostra municípios nos quais o provimento do cargo de Diretor de Escola se dá por concurso

público. Apesar de o provimento do cargo de diretor se dar via concurso público, definido no plano de carreira, o município de Ribeirão Corrente entendeu que seria importante envolver a comunidade na discussão sobre o papel do gestor na comunidade escolar, a capacitação do gestor escolar, a implementação de avaliação de desempenho anual da gestão pela comunidade escolar, fundamentando essas questões nos princípios democráticos e na legislação vigente. Caberia, assim, à Secretaria Municipal de Educação estabelecer no plano de ações, a realização de reuniões com a comunidade e com os representantes do Legislativo para a elaboração de instrumentos legais ordenadores desse processo, um exercício que consideramos fundamental a efetivação do princípio constitucional que sinaliza sobre a gestão democrática do Ensino. Para o desenvolvimento dessas ações, a cooperação é apresentada pela oferta do Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento – Diretores Escolares. No entanto não há relação entre essa oferta e a necessidade apontada no diagnóstico pelo município, pois a demanda não trata de formação de gestores, e sim da definição de critérios claros e objetivos para o provimento desse cargo.

O 6º indicador refere-se à existência do Plano Municipal de Educação. Não foi identificada, nos termos de cooperação, a assistência correspondente. Assim a elaboração do Plano Municipal de Educação e a criação de mecanismo para sua avaliação e acompanhamento deveriam ser

empreendidas pelo próprio município e, a exemplo das ações anteriores, foram atribuídas à responsabilidade de profissional da localidade, em todos os casos, independente do declarado por cada município no diagnóstico desse indicador.

Sobre a existência de Plano de Carreira dos profissionais da Educação (magistério, suporte e apoio escolar), itens previstos nos indicadores 7 e 9 do diagnóstico na dimensão de Gestão, pudemos observar um atendimento maior ao planos de carreira do magistério do que dos demais profissionais. No caso dos municípios onde inexistiam planos de carreira, quando da elaboração do PAR, foi observada a assunção do compromisso da elaboração destes, dentro de prazo afixados, e em alguns casos por meio da divulgação de prévias do texto que comporia o documento legal para instituir e implementar os Planos de Carreira. Para isso, em alguns municípios, foram promovidas reuniões com as equipes escolares com o objetivo de compatibilizar interesses que atendessem às necessidades de qualificação e valorização dos profissionais da Educação. Apesar da complexidade de ações previstas, do necessário domínio técnico para a redação do texto legal a instituir o Plano de Carreira, o termo de cooperação não prevê assistência técnica ou financeira para esse indicador que, portanto, fica a cargo do próprio município.

Como tendência predominante, observa-se a oferta de cooperação padronizada sem a consideração das especificidades locais, como capacidade orçamentária, por exemplo. Para municípios como Holambra

e Serra Azul, que têm arrecadação tributária bastante distinta, a implementação do Plano de Carreira dos profissionais da Educação foi sugerida da mesma forma, sem qualquer observância da capacidade dos municípios para arcar com essa política. Não há, por exemplo, estudo de impacto financeiro para sua implementação.

Os termos de cooperação não tratam, ainda, das formas de execução dos programas nas localidades, não preveem cronograma, bem como, outras questões relativas à realização dos cursos compreendidos pelos programas ofertados; também não há observância da capacidade de execução por parte dos municípios das ações previstas, estas corresponderam aos programas pré-fixados pelo PAR, sem menção quanto a formas e especificidades de sua execução no município.

Como cooperação foram apresentados programas existentes, mas estes não respondem, necessariamente, ao diagnóstico do município. Na etapa de diagnóstico do PAR, alguns municípios declararam baixa capacidade técnica para executar as tarefas, pois não dispunham de corpo administrativo-pedagógico para sua realização. Apesar disso, a cooperação ofertada era a mesma, não havendo distinção da assistência e/ou indicativo em função da capacidade de atuação declarada pelos municípios. As particularidades não foram consideradas de forma a diferenciar a cooperação ofertada. E mesmo diante da demanda expressa pelos municípios, para muitas delas no diagnóstico não foi prevista assistência, tal como declarado.

Com referência a capacidade técnica e existência de profissionais para execução das ações e subações previstas no PAR, grande parte delas ficaram sob a responsabilidade de dirigentes ou secretários da educação e, até mesmo, dos prefeitos municipais, o que sugere centralização das ações na figura dos dirigentes municipais ou da reduzida capacidade técnica para o desenvolvimento das ações geradas. Porém, mesmo diante da declaração do município sobre sua baixa capacidade técnica, não se observou diferenciação nas ações, subações e assistência ofertada.

### **Considerações finais**

Diante do exposto, parece-nos que o PAR se constitui uma estratégia que pode favorecer o tipo de cooperação sugerida por Abrúcio, pois, ao menos no plano do proclamado, o PDE, lançado em 2007, foi divulgado como um esforço para que a União fixasse metas comuns e definisse programas por meio dos quais prestará assistência técnica e financeira aos demais entes federados, com vistas à elevação dos índices educacionais do país.

Tendo em vista o que se apresentou nos capítulos anteriores, é possível, tal como aponta Abrúcio (2010), refletir sobre a importância de construir um federalismo educacional mais equilibrado e que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata as disparidades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração. Nesse sentido, o Plano de Ações Articuladas pode ser entendido como o instrumento



que: viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento a formatação de políticas locais; e, ao apresentar dimensões, áreas e indicadores a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários.

Diante de uma realidade na qual o município, esfera frágil de poder, tem sob suas responsabilidades duas das três etapas da Educação Básica, mecanismos que viabilizam assistência técnica e financeira entre os entes federados são valiosos na medida em que possibilitam a esses municípios se utilizarem de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir qualidade de ensino.

Outro aspecto importante refere-se à disponibilidade do próprio PAR, como ferramenta aos municípios, que passam a ter acesso a um instrumento do Planejamento Educacional multidimensional, o que lhes permite avaliar, em muitos aspectos, a realidade educacional a partir de um referencial equitativo e projetar ações, subações e metas, com vistas a responder a demandas expressas em diagnóstico, e para as quais existem programas e projetos em âmbito federal que podem contribuir para que sejam equacionadas.

Ao definir indicadores comuns a todos os municípios por meio de dimensões que exprimem padrão mínimo de qualidade para a educação pública, o Plano de Ações Articuladas, por si constitui um importante instrumento de cooperação/

coordenação federativa, pois indica princípios e medidas globais que devem ser contemplados pelas diferentes redes de ensino em todo o país. Destacamos que as dimensões educacionais expressas pelo PAR são as mesmas para todo o Brasil, seus indicadores de qualidade são afixados pelo Ministério da Educação e, em grande medida, correspondem à legislação educacional vigente tal como declarado no PDE. A partir da oferta de assistência técnica e financeira mediante diagnóstico dos municípios, o PAR permite que os municípios conheçam os programas existentes no âmbito do Governo Federal e, ao mesmo tempo, pode servir ao MEC para a revisão de programas e projetos educacionais a partir de algumas das demandas municipais.

De maneira bastante positiva, os indicadores avaliados, para os quais o PAR propõe ações, são muito importantes para a gestão democrática do ensino; portanto, ao contemplá-los, o PAR constitui um importante movimento indutivo, mobilizando, ainda que no plano do planejamento, as redes de ensino para a busca de equacionamento das questões relativas à participação da comunidade escolar, dos profissionais da educação e da sociedade civil na tomada de decisão sobre a educação municipal por meio de conselhos escolares e municipais; de Projetos Pedagógicos e Conselhos Escolares; Planos e normas de provimento de cargos claros e bem definidos. Dessa forma, ao selecionar tais princípios como centrais, o governo federal, por meio do Plano de Ações Articuladas, exerce importante papel coordenador ao sinalizar como prioritárias

ações que, apesar de contempladas na legislação educacional, estão ainda tão ausentes nas redes de ensino.

No entanto, com referência à lógica de funcionamento do PAR, observamos padronização das metas e ações que compõem o termo de cooperação, ao estabelecer a priori conjunto de resultados esperados e para os quais são definidas possíveis situações encontradas e medidas com vistas aos resultados almejados, o PAR faz corresponder automaticamente a elas a cooperação ofertada por meio de programas existentes. Essa rigidez do instrumento e a padronização da oferta de cooperação se torna evidente quando, para atender a um mesmo indicador em municípios com realidades às vezes muito distintas, são apontadas pelo governo federal as mesmas ações e ofertada a mesma forma de assistência, independente da fragilidade e limitações que o município manifesta.

Outra questão relevante refere-se ao fato de o PAR não apresentar em sua estrutura mecanismo que considere a capacidade técnica, humana e organizacional necessária para implantação das ações e subações sugeridas, para as quais, mesmo para participar de Programas já consolidados do Governo federal, são necessários na localidade equipamentos, pessoas com qualificação adequada, reformulação organizacional e treinamento.

Além de desconsiderar a capacidade dos municípios em se articular para responder à União na forma que estabelece o termo de cooperação, a assistência ofertada por meio do PAR demonstrou não considerar barreiras organizacionais, legais

e orçamentárias que possam existir para implementação das metas afixadas, pois medidas como implementação de Planos de Carreira de profissionais da Educação produzem impactos financeiros e podem ter barreiras legais e organizacionais para sua implementação. Uma avaliação dessas barreiras pode permitir aos municípios anteciparem-se aos possíveis problemas que enfrentarão para cumprir essas metas. Para a implementação dos Planos de Carreira, é necessário ainda pensar em instâncias de negociação com os atores envolvidos e até em alternativas que, em alguns casos, possam atenuar impactos.

Ao gerar demandas, por meio do diagnóstico e do Plano de Ações, e diante da oferta de cooperação que nem sempre correspondem as necessidades e demandas locais, o PAR pode levar os municípios a buscarem diferentes estratégias para responder às ações previstas. Entre as estratégias pensadas, alguns municípios sinalizaram a possibilidade de recorrer ao setor privado para assunção das metas e responsabilidades assumidas, o que acaba por fortalecer o movimento de instituição de parceria entre o setor público e privado ao empreender as políticas públicas educacionais. Nesse sentido, a possibilidade de apoio aos municípios por meio do plano de ações articuladas, e da oferta de cooperação a ela condicionada que, em primeira análise, poderiam contrariar esse movimento de busca pelo setor privado por parte do poder público, mostrou em alguns casos poder ser induzido pelo exercício de elaboração do PAR.

Cabe ressaltar que esta pesquisa

não analisou como os municípios responderam ao termo de cooperação, como as ações e subações foram desenvolvidas e qual o retrato dessas realidades após o PAR. Estas são inquietações suscitadas por esta pesquisa e que merecem investigação.

Nesse cenário, parece-nos possível e fundamental destacar o que afirma Fusari (1990) que entende que o planejamento não pode ser um documento rígido e absoluto. Ele é a formalização dos diferentes momentos do processo de planejar que, por sua vez, envolve desafios e contradições. Da mesma forma, sinalizamos a importância de que o exercício cooperativo, permeado por desafios e contradições tal

como o planejamento, possa conceber os municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas pensadas em um plano central, mas que diante delas possam situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se. Tal princípio é inerente ao regime federativo no qual, tal como afirma Abrucio (2010), não deve haver sobreposição de poder de um ente federado com relação aos demais, mas sim coordenação de esforços para assunção, divisão e compartilhamento de responsabilidades pela oferta de serviços públicos de qualidade às populações, serviços nos quais a educação deve ser entendida como essencial.

## Referências

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

BRASIL. *Decreto n. 6094*, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios*. Versão revisada e ampliada. Brasília, DF, nov. 2007b.

FUSARI, José Cerchi. *O planejamento do trabalho pedagógico: algumas indagações e tentativas de respostas*. São Paulo: Idéias, n. 8, p. 44-58, 1990.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa dos municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y. (Org). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2007.

SANTANA, L. T. *O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise*. Rio Claro: 2011.

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# **Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul**

## ***Preparation, implementation and monitoring of the Articulated Action Plan (PAR) in municipalities in Mato Grosso do Sul***

Regina Tereza Cestari de Oliveira\*

Elisângela Alves da Silva Scaff\*\*

Ester Senna\*\*\*

\* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp. Docente do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: reginacestari@hotmail.com

\*\* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail elisangelascaff@ufgd.edu.br

\*\*\* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: esenna7@yahoo.com.br

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar como se deu o processo de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelas Secretarias de Educação de municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Os procedimentos metodológicos compreendem a pesquisa bibliográfica, a seleção e análise de documentos governamentais e a entrevista semiestruturada com os sujeitos envolvidos no processo, dos municípios selecionados para estudo. Os resultados indicam, por um lado, intensa centralização por parte do governo federal no delineamento de critérios e parâmetros para a elaboração do PAR, assim como a fragilidade dos municípios, quanto à institucionalização do planejamento enquanto prática sistemática, não fragmentada, resultante do trabalho coletivo. Por outro, apontam a importância dos questionamentos advindos desse processo, que podem contribuir para a reflexão dos gestores locais e impulsionar a implementação de políticas públicas mais democráticas no âmbito de suas esferas.

### **Palavras-chave**

Política Educacional. Plano de Desenvolvimento da Educação. Plano de Ações Articuladas.

## Abstract

The paper aims to analyze how the process of preparation, implementation and monitoring of the Articulated Action Plan (PAR) was developed by the Department of Education of municipalities in the state of Mato Grosso do Sul. The methodological procedures include bibliographical research, selection and analysis of government documents, and semi-structured interview with the subjects involved in the process, from the municipalities selected for the investigation. On the one hand, the results indicate an intense centralization on the part of the federal government in the formulation of criteria and parameters for the preparation of the PAR, as well as the fragility of the municipalities regarding the institutionalization of the plan as a systematic, non fragmented, practice, which results from collective work. On the other hand, they show the importance of the questions arising from the process, which can both contribute to the reflection of local managers and foster the implementation of more democratic public policies.

## Key words

Educational Policy. Education Development Plan. Articulated Action Plan.

## Introdução

O propósito deste estudo é analisar como se deu o processo de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelas secretarias de educação dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul<sup>1</sup>. O PAR é um dos programas constitutivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e tem como finalidade cumprir as metas e diretrizes estabelecidas no Compromisso Todos pela Educação, em que a qualidade da educação básica é elemento fundante.

A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental para apreender os objetivos do PAR, o lugar da gestão democrática e participativa para que se cumpra o compromisso de

melhorar a qualidade da educação. Para efeito de caracterização dos municípios selecionados, foram consultadas as bases de dados organizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), assim como fontes documentais dos municípios, de modo específico, referentes ao PAR.

O processo de elaboração, implementação e acompanhamento desse Programa foi analisado a partir de entrevista semiestruturada com os gestores dos municípios selecionados com vistas a identificar a visão que tiveram das ações induzidas pelo Ministério da Educação (MEC), bem como as possibilidades do PAR nos municípios estudados.

Foram entrevistados o Secretário Municipal de Educação e o(s) responsável(eis) pelo PAR de cada município. Os entrevistados concordaram em conceder a entrevista, que foram gravadas e transcritas, e assinaram o Termo de Consentimento Livre

---

<sup>1</sup> Trata-se do projeto de pesquisa denominado "Gestão das Políticas Educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses", com o apoio do CNPq.

e Esclarecido. Os dados das entrevistas evidenciaram as peculiaridades regionais, a forma como cada Secretaria de Educação conduz sua política educacional, como lida com os conflitos e como incorpora/recusa/transforma as políticas do governo central.

O artigo está organizado em duas partes. Na primeira, apresenta-se o PAR no contexto dos demais Planos governamentais das duas gestões do governo Luiz Inácio Lula da Silva. A segunda registra e discute o depoimento dos gestores dos municípios selecionados acerca da elaboração, implementação e acompanhamento do PAR, com vistas a identificar como se deu esse processo em nível local.

## **1 O PAR no contexto da Política Educacional da segunda gestão do governo Lula da Silva**

A política educacional do Estado brasileiro nos anos 1990 apresentou a Gestão Educacional como eixo fundamental das reformas com vistas à efetivação da qualidade social da educação. Para isso os planos governamentais adquiriram relevância em âmbito nacional com a justificativa de transparência e participação, e, em âmbito internacional, como forma de manter as reformas propostas para os países da América Latina.

Nos anos 2000, em razão das mudanças aceleradas no sistema produtivo e suas manifestações no campo social, os governos nacionais reafirmam a adoção de políticas sociais focalizadas na população pobre, ou seja, aquela parcela fora do sistema produtivo ou que realiza trabalho

precário, o que é denominado por Paugam (2010) como “desqualificação social”, conceito que valoriza o “caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza e o *status* social dos pobres socorridos pela assistência” (PAUGAM, 2010, p. 70).

No PPA 2004-2007, Mega Objetivo III, item 28, pode-se ler “Implementar uma gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizadora, com controle social e orientada para o cidadão” (BRASIL, 2003, p. 58). Pretendia-se adequar a gestão pública às especificidades do modelo de desenvolvimento econômico sob a égide da mundialização do capital. No campo educacional, as estratégias descentralizadoras de gestão apresentam-se como inovação, capazes de imprimir autonomia, eficiência e eficácia dos sistemas de educação básica. Sabe-se que uma das grandes reivindicações iniciadas nos anos 1970 consistia na descentralização das políticas públicas em virtude do excesso de centralização, autoritarismo, práticas corruptas e burocratização no regime militar, discussão que se fazia nos países da América Latina e nos países cêntricos, como França e Itália (ARRETICHE, 2002, p. 25).

O PPA 2008-2011 destaca que o segundo mandato do Presidente Lula enfatiza o desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade (BRASIL, 2007a). Como Estratégia de Desenvolvimento, prioriza:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da

competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, 2007a, p. 11).

Nessa perspectiva, na segunda gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011), o MEC lançou o PDE em 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo em que a promulgação do Decreto n. 6.094, instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE. Segundo esse Decreto (Art. 1º), o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007b).

O PDE colocado em execução pelo governo reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007c), apresentando-se esta como o objetivo estratégico do Plano.

O PAR é um dos programas constituintes do PDE e foi lançado como um Plano de cooperação entre municípios, Estados e União, pelo Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007, pelo qual o MEC oferece apoio técnico e financeiro para que sejam cumpridas as metas e diretrizes

do Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007b), com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). Por meio do PAR, os municípios passam a assumir o compromisso de melhoria da qualidade da educação básica<sup>2</sup>.

A análise desses planos pode nos indicar até que ponto sua execução em nível local tem contribuído para a efetivação de uma política de Estado. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a análise de uma política pública deve considerar o exame da engenharia institucional e os traços constitutivos de um programa. Segundo Arretche (2001) qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Devem-se considerar, nesse caso, as formas de relação público-privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços, entre outras. Acrescente-se ainda, que é fundamental que essa análise tenha como base a compreensão das questões conjunturais e estruturais da sociedade em questão.

---

<sup>2</sup> Essa qualidade será aferida, objetivamente com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007b).



Pode-se observar, pela análise dos Planos em diferentes instâncias, que, de uma maneira geral, estes se constituem em instrumento de política pública que, segundo Dourado (2010), exprimem embates, negociações e acordos, aspectos revelados nos Relatórios de Gestão do MEC.

O Relatório de Gestão do Exercício 2009 registra que, em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, Estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR, “instrumento obrigatório para a celebração de convênio entre os entes federados e o MEC”. Constituindo-se como um planejamento plurianual, com vigência de quatro anos, o PAR substitui os antigos Planos de Trabalho Anuais (PTA) (BRASIL, 2009, p. 11). Na avaliação do MEC, o PAR “constitui um divisor de águas no cenário da Política Educacional Brasileira” (BRASIL, 2009, p. 17).

O MEC expõe, no Relatório de Gestão do Exercício 2010, que a SEB deu continuidade à execução das ações planejadas no âmbito do PDE e “prestou assistência técnica aos estados e municípios tendo em vista melhor habilitá-los a gerenciar os recursos que lhes permitirão desenvolver as ações do Plano de ações Articuladas - PAR/PDE” (BRASIL, 2010, p. 10-11). Registra que, em dezembro de 2010, com 5.546 planos elaborados/em fase de elaboração, o MEC contabiliza a adesão das 27 unidades federadas e de 5.563 municípios brasileiros, entre os quais se encontram os municípios sul-mato-grossenses, objeto de análise no próximo item.

## **2 O PAR nos municípios de Mato Grosso do Sul**

Nesta seção, apresenta-se a caracterização dos municípios sul-mato-grossenses selecionados, conforme os critérios previamente definidos, ou seja: Ponta Porã (acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal); Coxim (abaixo de 50 mil habitantes com mudança do governo municipal); Corumbá<sup>3</sup> (acima de 100 mil habitantes – aproximadamente – com continuidade do governo municipal) e Dourados (acima de 100.000 habitantes com mudança do governo municipal).

A caracterização dos municípios selecionados é apresentada no Quadro 1:

---

<sup>3</sup> Ressalte-se que a seleção do município de Corumbá, com aproximadamente 100.000 habitantes, deve-se ao fato de ser o único município, em 2007, com esse número de habitantes a atender ao critério de continuidade do governo municipal. Registra-se, ainda, que à exceção de Campo Grande, capital do estado (com 31,99% da população estadual) e mais quatro cidades (Dourados com 8,04%), Corumbá (com 4,21%), Três Lagoas (com 3,79%) e Ponta Porã (com 3,22%), todos os demais municípios têm menos de 50.000 habitantes (IBGE, 2010).

## Quadro 1 – Critérios de seleção dos Municípios de Mato Grosso do Sul (MS)

Critério	Município/Localização	População Estimada 2009/IBGE	IDEB (2007) Anos Iniciais do E. F.	IDEB (2007) Anos Finais do E. F.
Acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal	Ponta Porã Localizado ao oeste do estado, na fronteira com o Paraguai	75.941	4,0	3,7
Abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal	Coxim Localizado na região norte do estado	32.933	3,4	3,3
Acima de 100 mil habitantes (aproximadamente) com continuidade do governo municipal	Corumbá Localizado no noroeste do estado, fronteira com a Bolívia	99.467	3,4	3,0
Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal	Dourados Localizado ao sul do estado	189.762	4,1	3,5

Fonte: Disponível em: <www.ibge.br> e <www.inep.gov.br>. Acesso em: 5 jun. 2010. Quadro elaborado para este artigo.

Os municípios selecionados nesta pesquisa aderiram ao Compromisso em 2007 e definiram no PAR, entre outras, ações que indicam formas de acompanhamento e gestão participativa (OLIVEIRA, 2012) que podem contribuir para o alcance da educação de qualidade, seguindo as diretrizes orientadoras estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007c).

Por exemplo, os municípios de Dourados (2007), Corumbá (2007) e Ponta Porã (2007) apresentaram como demanda a elaboração e discussão do projeto pedagógico da escola, com vistas a “Promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino” (BRASIL, 2008). Trata-se

de uma ação importante considerando-se que “se a finalidade do processo de ensino é a aprendizagem do aluno, garantido por um padrão de qualidade, o núcleo básico do processo é o **Projeto Pedagógico [...]**”, ou seja, “a marca registrada de uma escola” (CURY, 2007, p. 492, grifos do autor).

No caso do município de Coxim, as ações do PAR estão voltadas, entre outras, para a criação do Sistema Municipal de Educação e a implantação do Conselho Municipal de Educação, ainda inexistentes, assim como para a implantação de conselhos escolares (COXIM, 2007). O Conselho Escolar também não existe em Ponta Porã e, portanto a Secretaria Municipal de Educação “sugere, orienta e mobiliza” a sua implantação (PONTA PORÃ, 2007).

Ressalte-se que os municípios de Dourados (2007) e Corumbá (2007) possuem Sistema e Conselho Municipal de Educação em funcionamento. Já no município de Ponta Porã, apesar da Lei de criação do Conselho, os seus membros não foram designados, definindo como ação no PAR, a “Implementação do Conselho Municipal de Educação” (PONTA PORÃ, 2007).

Os dados documentais levantados permitem afirmar que o PAR tem provocado a mobilização dos entes municipais em direção à criação de Conselhos Municipais de Educação e de conselhos escolares, entendidos como instrumentos de gestão democrática, o que implica, para sua efetivação, “[...] uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal” (CURY, 2007, p. 493).

## **2.1 Elaboração, implementação e acompanhamento do PAR na ótica dos gestores municipais**

Quanto à elaboração do PAR, constatou-se que os entrevistados dos quatro municípios sul-mato-grossenses, são unânimes em afirmar que a exiguidade nos prazos estabelecidos no início da elaboração do diagnóstico e definição das ações foi um entrave, uma vez que não permitiu a efetiva participação dos atores da unidade escolar, restringindo a responsabilidade da elaboração do projeto a pequenos grupos de técnicos das Secretarias de Educação e até mesmo a uma pessoa. Pode-se inferir,

que, embora os princípios de gestão democrática e participativa estejam presentes no PPA 2004-2007 e reafirmados no segundo PPA 2007-2011, há dificuldade em inseri-los como fundamentais para a gestão escolar.

A técnica de ensino entrevistada no município de Coxim diz: “[...] a metodologia eu acho que foi boa, só faltou mais tempo pra gente se apropriar dela” (TÉCNICA DE ENSINO, COXIM, 2011). A técnica do município de Dourados também menciona a exiguidade de tempo, uma vez que todo o diagnóstico e elaboração das ações tiveram que “sair em 48h” (TÉCNICA DE ENSINO, DOURADOS, 2010).

Assim, mesmo que os municípios tenham tentado garantir a participação dos diversos segmentos no processo de elaboração do diagnóstico e das ações do PAR, essa participação foi restrita, pois, como aponta uma das entrevistadas, a Técnica de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Dourados em 2007:

[...] as pessoas que estavam lá foram escolhidas, não foram eleitas; foram escolhidas para representar determinado segmento para fazer parte dessa comissão. Agora, veja bem, a escola não participou, não houve uma discussão entre professores para saber quais eram os problemas; dentro da própria secretaria, não houve uma discussão preliminar para discutir os nossos problemas são esses para colocar no PAR. (TÉCNICA DE ENSINO, DOURADOS, 2010).

O técnico entrevistado em Corumbá também afirma que, na sua concepção,

não houve participação, pois as demandas deveriam ser mais socializadas (TÉCNICO DE ENSINO, CORUMBÁ, 2010).

Embora os municípios de Dourados e Corumbá apontem a falta de participação como uma limitação, Ponta Porã não manifesta tal preocupação, incorporando deliberadamente o PAR como atividade técnica da Secretaria de Educação, sob a responsabilidade de uma pessoa designada para tal tarefa e alguns representantes de segmentos, convidados pela Secretaria. Os demais municípios, mesmo questionando a necessidade de participação da comunidade, ou da “maior divulgação” do PAR, não evidenciam que tenham incorporado efetivamente essa participação após o momento inicial de planejamento. A reflexão que se faz dessa questão aponta para a pouca importância dada para os novos espaços de participação possíveis. Parece que as discussões fundamentais para uma gestão democrática e participativa têm se restringido aos fóruns realizados pelos representantes da sociedade civil organizada.

Observa-se, em alguns municípios pesquisados, que nem mesmo o Secretário de Educação tem conhecimento sobre o conteúdo do PAR e do Termo de Cooperação assinado. A Secretária de Educação de Coxim, considerando o documento muito extenso, declara que conhece apenas parte dele.

[...] foi assim, muitas surpresas, nós não tínhamos conhecimento nenhum... quando chegou... que a gente tava fazendo. Quando começou, nós não tínhamos noção do que a gente tava fazendo, assim, meio surpreendente.

Então tinha coisa que nós fizemos que não estavam totalmente corretas, assim, do ponto de vista técnico, algumas situações foram deixadas de lado porque... a gente poderia ter tido uma outra abordagem, mas nós não sabíamos como fazer, e assim, nós ficamos aqui, e foi um técnico junto com um engenheiro da Prefeitura fazer o LSE da escola. Então nós colocávamos, de repente, que não precisava de reparo naquela escola, e o técnico, com o olhar do engenheiro via que precisava; então essa troca de informação não teve. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO, COXIM, 2011).

A Técnica responsável pela implantação do PAR no município de Coxim afirma, também, não ter conhecimento do Termo de Cooperação assinado pelo município. Em suas palavras,

Eu não tenho conhecimento. Esse aí é do “Todos pela Educação?”. Quando nós estávamos no PAR a Secretaria de Educação na época que era a Profa. Marilene ela dizia assim... acho que foi à Brasília e assinou aquele compromisso ‘Todos pela Educação’. Eu nem tive conhecimento (TÉCNICA DE ENSINO, COXIM, 2011).

Já a Secretária de Educação de Ponta Porã solicitou que a sua entrevista fosse acompanhada da técnica responsável pelo PAR, que conhece efetivamente o projeto, enquanto o Secretário de Educação de Corumbá afirma ter conhecimento do Termo de Cooperação, embora não tenha participado do processo de implantação do PAR no município (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, CORUMBÁ, 2011).

Esses relatos evidenciam que o PAR foi implementado de forma fragmentada e sem continuidade de equipe, dificultando a materialização de experiências mais democráticas no sistema escolar.

Segundo relatório do IPEA (2011), “Embora surja da disposição de inserir um componente participativo ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PAR não consegue reverter o caráter “de cima pra baixo” da política educacional.” (IPEA, 2011, p. 140). O mesmo relatório identifica que as transferências voluntárias da União são geralmente voltadas ao atendimento de ações previamente delineadas pelo governo federal, e que os demais entes federados frequentemente aderem a esses programas, em decorrência do repasse de recursos.

Nos termos do relatório:

Se, por um lado, essa configuração institucional restringe o regime de colaboração a praticamente um ‘contrato de adesão’, por outro, facilita o acesso a recursos federais, até mesmo por parte de UFs, que, de outra maneira, e até por conta de sua reduzida capacidade de gestão e de captação de recursos, pouco sucesso teriam em tal empreitada. É nessa dinâmica que 30% dos recursos executados pelos programas orçamentários Brasil Escolarizado Qualidade na Escola constituíram-se de transferências voluntárias da União aos estados, ao DF e aos municípios (IPEA, 2011, p. 140).

Não é possível afirmar que o número de habitantes dos municípios tenha influenciado ou não na efetivação da

implementação do PAR. O aspecto que se mostrou mais determinante nesse sentido foi a permanência ou mudança na administração municipal. Ambos os municípios (Coxim e Dourados), que tiveram descontinuidade na administração municipal, evidenciaram a falta de continuidade nas ações, o desconhecimento do processo como um todo, destacando-se, inclusive, grandes períodos de suspensão na implementação do sistema do PAR por falta de designação da pessoa responsável pelo programa no município, e até mesmo pela falta de conhecimento da senha, no caso de Dourados.

A técnica entrevistada no município de Coxim relata que “[...] a responsável na época, ela foi a Campo Grande várias vezes, [...] então creio que elas devem ter recebido lá, mas não era repassado pra nós, assim.... nas reuniões cotidianas se dizia ‘olha, eu fui a Campo Grande, falaram sobre isso, isso’...”, mas, para discutir o assunto, não”.

A entrevistada refere-se, também, ao pouco tempo para discutir e para planejar as ações, inclusive na fase de monitoramento.

Mesmo na oportunidade que nós tivemos de fazer esta reavaliação, que é quando vem o monitoramento, mesmo com esse monitoramento, assim, Coxim, você tem um dia e meio pra refazer ou repensar as ações do seu Município. Com muito pouco tempo você não tem como discutir se deu certo, o que você pode implementar, complementar, mesmo com o monitoramento que

vem direcionado por eles. (TÉCNICA DE ENSINO COXIM, 2011).

A Secretária de Educação de Dourados refere-se também ao instrumento e afirma, “Eu acho essa formulação muito complexa, inclusive o vocabulário utilizado, poderia ser um pouco mais simples porque aí qualquer leitor poderia fazer uma leitura bem mais simples, mais razoável” (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO, DOURADOS, 2010).

Pelo exposto, os problemas de continuidade, planejamento e monitoramento resumem-se a questões técnicas quando, na verdade, a gestão democrática deve ser compreendida para além dos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. Ao não se levar em conta a dimensão social, a política educacional termina por reforçar as práticas conservadoras.

Nos municípios que tiveram continuidade na administração municipal (Corumbá e Ponta Porã) e que registram “sucesso” na implementação do PAR, as ações ficaram a cargo de um técnico responsável na Secretaria de Educação que, de forma centralizada, assume a responsabilidade pelas tarefas que deveriam ser executadas, as quais são entendidas como eminentemente técnicas, que dificultam a execução de forma coletiva e democrática.

Percebe-se assim a ausência de incorporação do PAR como uma metodologia de planejamento das ações locais, com efetiva participação de todos que participam das decisões da escola, transformando-a em atividade técnica a fim de assegurar o recebimento de recursos da União. Isso fica evidente no depoimento dos entrevistados:

[...] alguns diretores participaram ativamente, poucos participaram mas à distância porque nossos técnicos aqui que acompanham uma ou duas escolas, eles sabiam as necessidades de cada escola. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, CORUMBÁ, 2010).

A Secretária de Educação de Ponta Porã afirma que “Somente a Secretaria de Educação que participou”. E acrescenta,

Como todo programa, ele é técnico, e temos que prestar contas: tem que dizer o que está sendo enviado; fotocopiar os resultados; prestar contas das reuniões escolares. Em suma, eles têm o controle através do PAR, ou seja, através do PAR eles têm o controle da educação do País: de todas as Secretarias de Educação. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, PONTA PORÃ, 2010).

A técnica entrevistada da Secretaria Municipal de Educação de Dourados pondera que a presença de representantes de segmentos nas comissões não garante a participação, uma vez que não há tempo para levar as discussões até o segmento que representa, discutir e levantar propostas, “é tudo muito rápido”.

Além disso, ressalta que,

[o] PAR é mais ou menos igual ao do PDE, vem pronto, então não há a discussão ‘vamos fazer isso’ não, já vem aquele formulário, eles apresentam o problema, o problema é formação de professores, se o problema é esse então se tem essas e essas soluções, então eu pretendo apontar essas metas. É assim, então como ele já

vem pré-desenhado não tem muito o que discutir (TÉCNICA DE ENSINO DE DOURADOS, 2010).

A afirmação acima indica a centralização por parte do governo federal, na medida em que esse governo delinea previamente os critérios e parâmetros para a elaboração do PAR a ser executado pelos governos subnacionais que, de modo geral, aderem ao Programa em função do repasse de recursos financeiros.

Em síntese, os dados mostram, por um lado, que os municípios enfrentaram dificuldades na elaboração do PAR, levando-se em consideração a exiguidade de tempo e a complexidade do instrumento para elaboração do diagnóstico; a falta de conhecimento em relação à metodologia e de preparo técnico para definição das ações; a participação restrita da comunidade escolar, na medida em que a elaboração ficou centralizada nas mãos de alguns técnicos das Secretarias de Educação. Essas dificuldades indicam a fragilidade dos municípios quanto à institucionalização do planejamento, enquanto uma prática sistemática, constituindo-se de ações integradas, não fragmentadas, resultante do trabalho coletivo, construído coletivamente por todos os segmentos envolvidos, tendo em vista “[...] mudanças múltiplas e inter-relacionadas no sistema como um todo” (SCAFF, 2006, p. 241).

Em outros termos, essas evidências apontam para o fato de que, utilizando as palavras de Fonseca *et al* (2004, p. 58),

[...] um processo de mudança não pode limitar-se a uma simples rearticulação

do sistema e nem à introdução do novo no já instituído, a exemplo de sistemas burocráticos que buscam a introdução acrítica do novo ao velho. Nesse caso, a ação deixa de ser inovadora, promovendo a perpetuação do *status quo* uma vez que a mudança processual não atinge o fim que deve guiar a ação educativa.

Por outro lado, os dados permitem observar ações definidas pelos municípios relacionados, no que se refere a formas de acompanhamento e participação, que podem ser consideradas fundamentais para garantia da qualidade da educação, por exemplo, a criação de Conselho Municipal de Educação e de conselhos escolares, assim como a elaboração e discussão de projeto político pedagógico, com envolvimento dos professores. Porém, não se pode desconsiderar o fato de terem sido instituídas para cumprir burocraticamente uma exigência, tendo em vista o recebimento de recursos, considerando-se a urgência para preenchimento dos formulários, as dificuldades para envolvimento da comunidade educacional nas discussões e a incapacidade técnica para elaboração do planejamento.

Além desses fatores, a troca das equipes locais pode comprometer a efetivação e continuidade dessas ações no âmbito da gestão pública local. Como se trata de uma política em processo de implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações é que poderão mostrar as mudanças anunciadas e os compromissos assumidos pelos gestores públicos com o desenvolvimento educacional dos seus municípios.

Tais constatações nos remetem a Dourado (2010, p. 688) quando afirma que, no Brasil, a ação governamental

[...] tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem uma efetiva articulação com políticas mais amplas, que contem com a participação da sociedade.

Portanto, o que ocorre em âmbito local reflete a falta dessa articulação, o que nos lembra de como são complicadas e complexas as relações federativas.

### **A título de conclusão**

Nas últimas décadas o planejamento tem-se tornado um instrumento fundamental dos governos mundiais como forma não só de garantir a hegemonia dos países centrais, mas, sobretudo, garantir a estabilidade social diante das crises contínuas do capital, e, internamente, para garantir a governabilidade e atender às demandas/pressões da sociedade política e sociedade civil.

Pode-se dizer, conforme Ianni (1986), que, “[...] em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”. Em outras palavras,

Em geral, o planejamento destina-se explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social, em concomitância e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. (IANNI, 1986, p. 309).

A análise do planejamento governamental e da política pública educacional brasileira voltada à educação básica, entendida enquanto política de corte social (VIEIRA, 1992), implica que se levem em conta as contradições gerais e as forças sociais em disputa em determinado contexto histórico e permite perceber que não há política social desvinculada dos reclamos populares e, ainda, que em geral, “o Estado, acaba assumindo alguns destes reclamos ao longo de sua existência histórica” (VIEIRA, 1992, p. 21-23).

Os educadores organizados em suas entidades científicas têm lutado pela universalização e qualidade da educação, pontuando demandas por uma gestão democrática e participativa que também foram incorporadas pelos governos, especialmente, pelo governo Lula da Silva que procurou conciliar a política educacional desejada pela sociedade civil organizada com as necessidades do setor produtivo.

No entanto, em âmbito do sistema educacional local, por um lado, essa política encontra entraves pela descontinuidade, fragmentação, participação restrita, ambiguidade na política de gestão, que fica entre os reclamos por democracia na escola e os reclamos por uma escola eficaz, na perspectiva do mercado. Soma-se, ainda, a centralização e a indução de políticas educacionais pelo MEC. Por outro, os questionamentos advindos do processo de elaboração do PAR, desde a preparação do seu diagnóstico, podem contribuir para uma reflexão por parte dos gestores locais, considerada fundamental para impulsionar a implementação de políticas



públicas educacionais mais democráticas, no âmbito da esfera municipal.

Em síntese, o PAR e sua materialização nos municípios refletem, pela análise

dos depoimentos dos gestores, a complexidade das relações sociais e dos projetos de sociedade em disputa, incluindo os planos de educação.

## Referências

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. 182 p. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. v. 2. 540 p. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano de Metas compromisso todos pela educação: Guia prático de ações*. Brasília, 2007c. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Instrumento de campo*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Prestação de contas ordinária anual*. Relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília, DF: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Prestação de contas ordinária anual*. Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília, DF: MEC, 2010.

COXIM (Município). *Relatório Público do Município Coxim*, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

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

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

DOURADOS (Município). *Relatório Público do Município Dourados, 2007*. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Senso 2010*, 2010. Disponível em: <[www.ibge.br](http://www.ibge.br)>.

IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 19. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal](http://www.ipea.gov.br/portal)>.

OLIVEIRA, R. T. C. O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. *Acta Scientiarum.Education*. Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul-dez, 2012.

PAUGAM, S. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais - Uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, B. (Org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 69-88.

SCAFF, E. A. S. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola*. 2006. 255f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2006.

SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. Coxim. [Entrevista]. Abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Dourados. [Entrevista]. Dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ponta Porã. [Entrevista]. Nov. 2010.

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO. Corumbá. [Entrevista]. Dez. 2010.

TÉCNICA DE ENSINO. Coxim [Entrevista]. Abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Dourados. [Entrevista]. Dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ponta Porã. [Entrevista]. Nov. 2010.

TÉCNICO DE ENSINO. Corumbá. [Entrevista]. Dez. 2010.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# **Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sul-mato-grossenses**

## ***Planning the policy for special education within the Articulated Action Plan (PAR) in the municipalities of Mato Grosso do Sul***

Jassonia Lima Vasconcelos Paccini\*  
Nesdete Mesquita Corrêa\*\*

\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), sob a orientação da Profa. Dra. Regina T. C. Oliveira. Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), *Campus* de Paranaíba.  
E-mail: jassonia\_paccini@hotmail.com

\*\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS), sob a orientação da Profa. Dra. Mônica de C. M. Kassar. Docente do Centro de Ciências Humanas e Sociais/CCHS/UFMS, em Campo Grande.  
E-mail: nesdete@ig.com.br

### **Resumo**

Este estudo discute as ações da educação especial previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR) de quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul (MS), no período de 2007 a 2010. A investigação baseou-se em fontes documentais elaboradas nesse período, em particular o Plano Plurianual (2008-2011) do governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Síntese do PAR dos municípios sul-mato-grossenses, destacando-se as ações relativas à educação especial. Os resultados evidenciam que a formação de professores e de profissionais de serviços de apoio escolar e a infraestrutura física e recursos pedagógicos são ações comuns de demanda no PAR dos municípios pesquisados, foco de investimento no planejamento da política educacional para a educação especial. Tais ações apresentam consonância com os programas e planos de governo.

### **Palavras-chave**

Política Educacional. Plano de Ações Articuladas. Ações da Educação Especial.

### **Abstract**

This paper discusses the actions regarding special education included in the Articulated Action Plan (PAR) in four municipalities in the state of Mato Grosso do Sul (MS), from 2007 to 2010. The investigation was based on documents written during the period, especially the federal government's Multiannual

Plan (2008-2011), the Education Development Plan (PDE) and the Synthesis of PAR in the municipalities of Mato Grosso do Sul, highlighting the actions regarding special education. The results show that the formation of teachers and school support service professionals, as well as the physical infrastructure and learning resources are common actions demanded in the PAR of the municipalities surveyed, a focus of investments in the special education policy planning. Such actions are consistent with the Government's programs and plans.

## Key words

Educational Policy. Articulated Action Plan. Special Education Actions.

## Introdução

Este texto apresenta resultados parciais de uma pesquisa, que teve como objetivo investigar as demandas de ações para a educação especial apontadas pelo diagnóstico dos Planos de Ações Articuladas (PAR) 2007-2011, dos municípios sul-mato-grossenses de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã.

Nos últimos anos, com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil tem passado por uma organização no planejamento das políticas públicas, sendo que para o financiamento de todas as ações são elaborados planos plurianuais que têm previsão de quatro anos. Inseridas na pasta do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, as ações e metas do PAC<sup>1</sup> têm como objetivos acelerar o ritmo

de crescimento da economia, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, como instrumento para diminuir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2007d).

Assim sendo, o PAR constitui uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, pelo governo federal. Nesse contexto, a política educacional se organiza através do PDE/PAR, e a educação especial, como parte integrante dela, no âmbito do conjunto de outros programas que formataram a política de educação inclusiva no Brasil, na segunda gestão do governo Lula (2006-2010).

---

obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento" (BRASIL, 2007a, p. 19). O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, como também pelo Grupo Executivo do PAC (Gepac), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O CGPAC visa estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/gestao-do-pac>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

---

<sup>1</sup> O PAC 2007-2010 lançado em janeiro de 2007 pelo Governo Federal tem como objetivos formais acelerar o crescimento econômico do país, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. Para atingir seus objetivos, o documento que o oficializa explicita que "o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover

De acordo com Mendes (2010):

[...] O termo 'educação inclusiva' foi uma proposta de aplicação prática ao campo da educação de um movimento mundial, denominado 'Inclusão Social', que é proposto como um novo paradigma, que implicaria na construção de um processo bilateral no qual as pessoas excluídas e a sociedade buscam, em parceria, efetivar a equiparação de oportunidades para todos. [...]. (MENDES, 2010, p. 22).

Todavia Bueno (2008, p. 49) define educação inclusiva como “[...] um objetivo político a ser alcançado [...]” observando que o termo se difere de inclusão escolar na medida em que essa última “[...] refere-se a uma proposição política em ação, de incorporação de alunos que tradicionalmente têm sido excluídos da escola [...]”.

Neste estudo, a escolha dos municípios indicados justifica-se em decorrência de eles integrarem o Projeto de Pesquisa “Gestão das Políticas Educacionais: o Plano de Ações Articuladas (PAR) em Municípios Sul-Mato-Grossenses”<sup>2</sup>, desenvolvido em

---

<sup>2</sup> Projeto em rede com apoio do CNPq, que articula pesquisadores das seguintes instituições de ensino superior de Mato Grosso do Sul: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande e campus do Pantanal; Universidade da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), sob a coordenação da Professora Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB). Vincula-se a pesquisa nacional denominada “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, desenvolvida

rede, por pesquisadores de quatro universidades de Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, buscou-se desenvolver uma análise mais detalhada sobre as ações voltadas para a educação especial, no PAR, dos respectivos municípios, bem como compreender a dimensão e a forma de envolvimento de cada município com o planejamento da política da educação especial.

O procedimento metodológico adotado nesta fase da investigação foi a análise documental, tendo como referência o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 (BRASIL, 2007a) da segunda gestão do governo Lula da Silva (2007-2010), o PDE e os PARs dos municípios sul-mato-grossenses selecionados para o estudo, alusivos ao período de 2007 a 2010, com foco nas ações da educação especial.

De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (PNEE-EI), de 2008, entende-se por educação especial a “modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular” (BRASIL, 2008, p. 10). A educação especial atua de forma articulada com o ensino comum, orientando para o atendimento às necessidades educacionais especiais dos

---

com a participação de pesquisadores e estudantes de diferentes universidades brasileiras, sob a coordenação da Professora Dra. Marília Fonseca (UnB).

alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Esse documento ressalta que a educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos. E que o movimento mundial pela educação inclusiva é uma ação política, cultural, social e pedagógica, desencadeada em defesa do direito de todos os alunos de estarem juntos, aprendendo e participando, sem nenhum tipo de discriminação (BRASIL, 2008).

Cabe destacar que as políticas públicas de educação especial coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC) ficaram a cargo da Secretaria de Educação Especial (Seesp), desde 1992, sendo incorporadas, a partir de 2011<sup>3</sup>, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

Para atingir os objetivos propostos neste estudo, inicialmente, abordou-se, sobre o PPA (2008-2011), PDE e PAR (2007-2010) e, na sequência, foram apresentados os desdobramentos para a educação especial nos municípios em referência.

## **O PPA e a política educacional brasileira**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, determina ao Poder Executivo instituir os planos plurianuais. O PPA como instrumento de planejamento, organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal para o período de quatro anos. Esse planejamento inclui recursos orçamentários e não orçamentários e deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais. PPA é, pois, um

[...] instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício. (BRASIL, 2007c, p. 40).

De acordo com os textos dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a educação é apontada como um instrumento de promoção da cidadania e como um dos meios para atingir a inclusão social. Nesse sentido, esse governo prevê, em seus Planos, o desenvolvimento de relações plurais e democráticas, baseadas na equidade, com oportunidades iguais em todos os aspectos da vida social, sem preconceitos de raça, etnia e discriminação às pessoas com deficiência. Para o governo “a inclusão social efetiva passa pelo fortalecimento da cidadania e difusão do reconhecimento e respeito aos direitos humanos” (BRASIL, 2007a, p. 14).

Pode-se dizer que a gestão do governo Lula da Silva foi marcada por

<sup>3</sup> Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do grupo – direção e assessoramento superiores (DAS) e das funções gratificadas do ministério da educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão (BRASIL, 2011).

políticas e programas voltados à promoção da inclusão social e educacional, em especial aos que se encontra em situação de desvantagem. O combate às desigualdades econômicas e sociais é entendido pelo governo como condição necessária para garantir a todos os brasileiros o *status* de cidadãos realmente iguais perante o Estado. Na ótica do governo, o “Estado tem um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico” (BRASIL, 2003, p. 15).

Alinhado ao discurso do governo, a partir de 2003, o MEC define a inclusão social como um eixo estratégico de sua política educacional. Nessa perspectiva, na primeira gestão do governo Lula (2003-2006), foi lançado em 2003 o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, com o objetivo de “formar gestores e educadores para efetivar a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos”, tendo como princípio a “garantia do direito dos alunos com necessidades educacionais especiais de acesso e permanência, com qualidade, nas escolas regulares” (BRASIL, 2005, p. 9-10). Nesse período o programa estava inserido no Projeto Plurianual de Implementação da Educação Inclusiva: acesso e qualidade para todos os municípios brasileiros, pois como afirmou Kassar (2011, p. 1):

Nos últimos anos, muitos educadores de escolas públicas brasileiras têm se surpreendido com a presença de alunos com deficiências matriculados em suas turmas, em diferentes níveis de ensino. Essa situação é resultante

de uma política denominada de educação inclusiva, que tem sido implantada explicitamente desde 2003.

No sentido de impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida, na sua segunda gestão o governo Lula (2007-2010), no contexto do PAC, trouxe como uma das prioridades do seu governo o PDE. O PDE foi lançado pelo MEC, em 24 de abril de 2007, integrando um conjunto de programas e iniciativas articuladas para dar organicidade ao sistema educativo nacional, cuja prioridade expressa pelo plano foi a “melhoria da educação” (BRASIL, 2007c).

Assim, a partir de 2007, o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade foi inserido ao PAR, integrante do PDE, como instrumento de política de educação inclusiva para a educação básica. À época, o referido programa fazia parte do conjunto de ações desenvolvidas pelo MEC, por meio da então SEESP, com o propósito de disseminar e apoiar o processo de implementação das políticas de educação inclusiva em todos os estados, municípios e Distrito Federal.

O programa foi desenvolvido em âmbito nacional, durante o governo Lula (2003-2010), envolvendo a participação dos entes federados na sua implementação. Conforme documento orientador do MEC (BRASIL, 2005), o programa teve início no ano de 2003, em Brasília, no I Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores para os dirigentes de educação especial dos 26 Estados, do Distrito Federal e 106 municípios, denominados de municípios-polo do programa, que atuariam

como multiplicadores para os municípios da sua área de abrangência. Trata-se de um programa de formação de gestores e educadores, que são capacitados em seminários nacionais e, posteriormente, esses representantes dos municípios-pólo multiplicam a mesma experiência para a sua área de abrangência.

O programa foi desenvolvido nos municípios-polo, com apoio técnico financeiro da União, por meio de cursos anuais que ocorriam em uma única ação presencial, com carga horária de 40 horas, com materiais e eixos temáticos definidos pelo MEC, por meio da então Seesp (BRASIL, 2005), sendo desenvolvido em Mato Grosso do Sul<sup>4</sup> em cinco municípios-polo: Campo Grande (região central do estado), Corumbá (região oeste), Coxim (região norte), Dourados (região sul) e Paranaíba (região leste).

Em consonância com as orientações do programa, os municípios-polo do MS atuaram como multiplicadores para os municípios da sua área de abrangência. As ações do programa contemplaram os 78 municípios do estado (BRASIL, 2005).

O PPA (2008-2011) denominado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, da segunda

gestão do referido governo (2007-2010), “articula e integra as principais políticas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurado no PPA 2004-2007” (BRASIL, 2007a, p. 13).

As ações do PPA (2008-2011) estão organizadas em três eixos: 1) crescimento econômico, 2) agenda social e 3) educação de qualidade. O Plano estabelece prioridade para a infraestrutura econômica e social, reforçando a recente tomada de crescimento econômico do país. Para tanto, no PPA, a educação representa um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Entende-se que a educação impacta simultaneamente na equidade social, no desempenho do cidadão e na competitividade econômica (BRASIL, 2007a).

De acordo com o documento oficial (BRASIL, 2007c), “a relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos múltiplos” (BRASIL, 2007c, p. 7). Segundo os princípios e razões do PDE, não há como construir uma sociedade livre, justa, e alcançar um desenvolvimento nacional sem a construção da unidade dos sistemas educacionais, pautada pela autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Assim, a “razão de ser do PDE, está precisamente na necessidade de enfrentar de forma estrutural a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País” (BRASIL, 2007c, p. 6).

---

<sup>4</sup> O estado de Mato Grosso do Sul, criado em 1977, com a divisão do estado de Mato Grosso e, em 1979, instalado o seu governo estadual tendo como capital, Campo Grande, localizado na região Centro-Oeste, possui num território de 357.145,836 km<sup>2</sup>, com uma população 2.449.024 habitantes, com densidade demográfica de 6,86 (hab/km<sup>2</sup>), distribuídos em 78 Municípios com economia baseada, principalmente, na pecuária e agricultura. Disponível em: <www.ibge.br>. Acesso em: 09 jul. 2011.



A proposição do PDE teve o intuito de abarcar de forma articulada e sistêmica a política educacional brasileira, visando minimizar as desigualdades de oportunidade educacionais prementes no país, inclusive para as pessoas com deficiência. Todavia o Plano recebeu críticas de diversos autores ligados à defesa da escola pública (SAVIANI, 2007; CURY, 2007; OLIVEIRA, 2007), com destaque para o fato de a sua formulação ser paralela ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2011 (SAVIANI, 2007, 2009).

O autor destaca que a recepção favorável que o plano teve por parte da opinião pública, se deve especialmente ao foco na “melhoria da qualidade do ensino”, que segundo o autor:

O que se busca com o PDE é corrigir as distorções dando efetividade ao desejável processo de municipalização [...] ele o município como território privilegiado [...] institui o PAR, visando responsabilizar principalmente os gestores municipais pela qualidade do ensino, assegurando-se apoio técnico e financeiro da União [...]. (SAVIANI, 2009, p. 24).

No sentido de superar tal desafio, os propósitos do PDE, segundo esse documento, tomam o regime de colaboração dos entes federados como um “imperativo inexorável”. Isso “significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2007c, p. 10-11). Assim, para a implementação do PDE foi instituído pelo Decreto n. 6.094/2007, o Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação<sup>5</sup>, que no art. 1º, estabelece a conjugação dos esforços entre União, Estados e Municípios com vistas à “melhoria da qualidade” da educação básica (BRASIL, 2007b). Entre outras medidas, o Plano estabelece metas para o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas (BRASIL, 2007b).

Entre outras medidas, esse Plano estabelece metas para o acesso e permanência no ensino regular e para o atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas, tendo como eixos a formação de professores para a educação especial, a implantação de salas de recursos multifuncionais, a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, o acesso e a permanência das pessoas com deficiência na educação superior e o monitoramento do acesso à escola dos favorecidos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 2008, p. 5).

Para receber o apoio técnico e financeiro da União, por meio do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os estados, o Distrito Federal e os municípios vinculam-se à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e devem elaborar

---

<sup>5</sup> Segundo *site* do MEC, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.561 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2010.

seus respectivos PARs por meio da apresentação de suas demandas, concebido como um planejamento estratégico para contribuir com a qualidade da educação básica<sup>6</sup>. Cada município, a partir do diagnóstico da realidade local, ao elaborar o PAR, descreve suas demandas, prioridades e o tipo de apoio de que necessita, ao detalhar um conjunto de ações, e o MEC, por sua vez, presta apoio técnico ou financeiro, adequando-as principalmente à necessidade dos municípios que apresentam menores índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB)<sup>7</sup>. Assim, por esses

instrumentos, os gestores municipais se comprometem a promover um conjunto de ações no campo educacional, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas no âmbito federal (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 779).

Cumprir destacar que o PAR é um plano plurianual para quatro anos, que deve ser construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado com base na utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional orientado a partir das seguintes dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação e, 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007c). Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis.

O PDE, ao ser apresentado como plano executivo, constitui-se por mais de 40 programas e 52 ações que abrangem todas as áreas de atuação do MEC, passando todos os níveis e modalidades de ensino, organizado em quatro eixos de

---

<sup>6</sup> O Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, define, no artigo 3º, que a “qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)”. O parágrafo único do referido artigo define que o Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007b).

<sup>7</sup> Em 2007, IDEB. O indicador, que mede a qualidade da educação, foi pensado para facilitar o entendimento de todos e estabelecido numa escala que vai de zero a dez. A partir deste instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O IDEB calculado para o país, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8 pontos em 2005, chegando a 4,6 pontos em 2009. Para os anos finais do ensino fundamental, a evolução foi de 3,5 pontos em 2005, para 4,0 pontos em 2009. Já com relação ao ensino médio, passou-se de 3,4 pontos em 2005 para 3,6 pontos em 2009.

---

O objetivo do MEC o é atingir o índice de 6,0 até 2022, na primeira fase do ensino fundamental, mesmo patamar educacional da média dos países desenvolvidos integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

ação: 1) educação básica; 2) alfabetização e educação continuada; 3) ensino profissional e tecnologia; 4) ensino superior (BRASIL, 2007c). Das 52 ações do PDE, quatro estão diretamente relacionadas à educação especial:

**Quadro 1 – Programas da Educação Especial presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).**

Programa	Especificação
1) Programa de formação continuada de professores na educação especial.	Tem como objetivo apoiar os sistemas de ensino na formação continuada de professores, com a oferta de cursos (aperfeiçoamento e especialização) na modalidade a distância pelas instituições públicas de educação superior, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB).
2) Programa de implantação de salas de recursos multifuncionais	Criado em 2005 e instituído como programa, no âmbito do PDE/2007, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). As Salas de Recursos Multifuncionais constituem-se em espaços para a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) para alunos que requerem atendimento da educação especial.
3) Programa de acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social – Programa BPC na Escola.	Objetiva realizar o acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, mediante o pareamento de dados dos beneficiários do BPC com a matrícula no Censo Escolar (índices de acesso e de exclusão escolar).
4) Programa incluir: acessibilidade na educação superior.	Criado em 2005 e instituído no âmbito do PDE/2007, é implementado em parceria com a Secretaria de Educação Superior, objetiva promover a acessibilidade nas instituições federais de educação, garantindo condições de acesso e participação às pessoas com deficiência, por meio da criação e consolidação de núcleos de acessibilidade.

Fonte: Brasil (2007c).

Diante do exposto, considerando-se que os municípios ao aderirem ao “Compromisso Todos pela Educação” devem a partir do diagnóstico, elaborar o PAR por meio da apresentação de suas demandas, expõem-se na sequência deste artigo as dimensões e áreas apontadas no PAR, sendo aqui destacados os indicadores para a educação especial dos quatro municípios sul-mato-grossenses, em evidência neste estudo.

## **2 O PAR em municípios sul-mato-grossenses: ações para a educação especial**

Em 2007, do total de 78 municípios do estado de Mato Grosso do Sul, 63 estavam com o índice abaixo de 4.0. Esse fato os levou a assinar o Termo de Adesão e

dar início a elaboração do PAR (OLIVEIRA; SENNA, 2011).

A seleção dos municípios para análise da execução do PAR atendeu aos seguintes critérios: quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul, que apresentam IDEB nos anos finais do ensino fundamental (abaixo de 4,2) e que se localizam nas diferentes regiões do estado, conforme critério e caracterização dos municípios: a) Acima de 100 mil habitantes (aproximadamente) com continuidade do governo municipal; b) Abaixo de 50 mil habitantes com mudanças na condução do governo municipal; c) Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal; d) Acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal (OLIVEIRA; SENNA, 2011)<sup>8</sup>, respectivamente.

---

<sup>8</sup> Fonte: Disponível em: <[www.ibge.br](http://www.ibge.br)> e <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 05 jun. 2010.

Quadro 2 – Caracterização dos municípios de Mato Grosso do Sul (MS)

Critério	Município	População estimada 2007/IBGE	Ideb Anos Finais	Caracterização geral
Acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal	Ponta Porã	72.207 habitantes 380ª cidade brasileira	3,7	Município do oeste do estado, situado na fronteira com o Paraguai. Sua população estimada em 2009 (IBGE) é de 75.941 habitantes. Seu IDH é de 0,780, estando em 9ª lugar no <i>ranking</i> do estado nesse índice.
Abaixo de 50 mil habitantes com mudança do governo municipal	Coxim	31.816 habitantes 922ª cidade brasileira	3,3	Município situado na região norte do Estado. Sua população estimada em 2009 é de 32.933 habitantes. Seu IDH é de 0,78, estando em 10ª lugar no <i>ranking</i> do estado nesse índice.
Acima de 100 mil habitantes (aproximadamente) com continuidade do governo municipal	Corumbá	96. 373 habitantes 279ª cidade brasileira	3,0	Município localizado no noroeste do estado, fronteira com a Bolívia. Sua população estimada em 2009 é de 99.467 habitantes (IBGE). Seu IDH é 0,771, estando em 16º lugar no <i>ranking</i> do estado nesse índice.
Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal	Dourados	181. 869 habitantes 139ª cidade brasileira	3,5	Município localizado ao sul do estado. Sua população estimada em 2009 é de 189.762 habitantes (IBGE). Seu IDH é 0,788, estando em 5ª lugar no <i>ranking</i> do estado nesse índice.

Fonte: Oliveira e Scaff (2012).

Vale destacar que, dos quatro municípios investigados neste estudo, três são municípios-polo do “Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade”, ou seja: Corumbá, Coxim e Dourados. Como men-

cionado anteriormente, a partir do seu diagnóstico, cada um desses municípios elaborou o PAR, cujas demandas referentes à educação especial estão registradas na sequência deste artigo.

No PAR são previstas quatro dimensões. Cada dimensão divide-se em áreas que se desdobram em indicadores que,

por sua vez, expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida e avaliada, conforme apresentado no quadro 3.

**Quadro 3 – Dimensões e Áreas do PAR**

Dimensões	Áreas
1) <b>Gestão educacional</b> – apresenta vinte indicadores nas seguintes áreas:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.</li> <li>2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.</li> <li>3. Comunicação com a Sociedade.</li> <li>4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar.</li> <li>5. Gestão de Finanças.</li> </ol>
2) <b>Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar</b> – composta por dez indicadores também divididos em cinco áreas:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.</li> <li>2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.</li> <li>3. <b>Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial</b>, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.</li> <li>4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.</li> <li>5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar.</li> </ol>
3) <b>Práticas pedagógicas e avaliação</b> – constituída por oito indicadores em duas áreas, respectivamente:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas.</li> <li>2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.</li> </ol>
4) <b>Infraestrutura física e recursos pedagógicos</b> – formada por catorze indicadores nas três áreas:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalações físicas gerais.</li> <li>2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública.</li> <li>3. <b>Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.</b></li> </ol>

Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação. Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (Versão revisada e ampliada) (BRASIL, 2009, p. 15-17, grifos nossos).

No PAR do município de Corumbá, a ênfase da demanda da educação especial está voltada para duas dimensões (2 e 4): na dimensão 2 – “Formação de professores e de profissionais de serviços de apoio escolar”, na Área – “Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas”, por meio do Indicador 1 – “Qualificação dos professores que atuam em educação especial”; na dimensão 4 – “Infraestrutura física e recursos pedagógicos”, na Área – “Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais” com três indicadores, quais sejam: Indicador 1 – “Biblioteca: instalações e espaço físico, com padrões de acessibilidade”, o Indicador 4 – “Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência” e o Indicador 6 – “Condições de acesso para pessoas com deficiência física”, com critério/pontuação 1 – “Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca”, com a justificativa de que apenas “Duas escolas da rede possuem bibliotecas” (CORUMBÁ, 2007).

Destaca-se que, na dimensão 2, especificamente na Área 3 – “Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas”, em que foi definido o critério “Quando menos de 50% dos professores

que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades”, sob a justificativa de que “a descrição atende plenamente o critério”, porém, aponta modificação na pontuação de “não se aplica” para a “pontuação 2”, para que a então Seesp, pudesse criar a subação de programa educação inclusiva, o que indica a atuação do poder público municipal no sentido de induzir metas para o desenvolvimento da política da educação especial local.

No PAR do município de Coxim, da mesma forma que no município de Corumbá, o foco da demanda da educação especial se manteve nas dimensões 2 e 4, porém na dimensão 2 e Área “Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas”, tangenciou para o Indicador 3, ou seja, “Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas”, justificando que “Alguns professores que atuam na Rede ainda não foram capacitados em cursos específicos”. Registra-se também a presença da dimensão 3 – “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, na Área 2 – “Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”, por meio do Indicador 2 – “Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”,

com a justificativa de que “As escolas não oferecem aulas de reforço” (COXIM, 2007).

Em relação ao município de Dourados, o PAR desse município apresentou maior número de ações para a educação especial, abrangendo as quatro dimensões. Na dimensão 1 – “Gestão educacional”, na Área 2 – “Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada”, ficou evidenciado o Indicador 2 – “Existência de atividades no contraturno no sentido de implementar o atendimento aos alunos com dificuldades de aprendizagem, com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação”, apresentando como justificativa que “Menos de 50% das escolas oferecem atividades no contraturno, e quando oferecidas são monitoradas por professores, coordenadores e monitores”. Quanto à dimensão 2 – “Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar”, na Área 3 – “Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas”, apontou o Indicador 1 – “Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas”, sob a justificativa de que “Existe uma política de formação, mas não contempla todos os professores, por falta de recursos”. A dimensão 3 – “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, Área 2 – “Avaliação da aprendizagem dos

alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”, manteve o Indicador 2, o mesmo definido pelo município de Coxim, isto é, “Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem”, porém as ações também abrangem alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, sob a justificativa de que “Não há programas para assistência aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem”. Na dimensão 4 – seus indicadores são os mesmos apresentados pelo município de Corumbá (1, 4, 6), na Área “Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais”, com as seguintes justificativas: “Existe um percentual mínimo de bibliotecas adequadas” e “Existe um planejamento que minimamente atende as necessidades das pessoas com deficiência”, e apresenta como subação a “Adequação dos espaços escolares para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida” (DOURADOS, 2007). Vale ressaltar que os indicadores apresentados pelo PAR desse município evidenciam, nas quatro dimensões, ações explícitas para a educação especial, no planejamento da política educacional.

O município de Ponta Porã, por seu lado, apresentou perfil do PAR semelhante ao de Dourados com ênfase nas quatro dimensões. Todavia, na dimensão 4 – “Infraestrutura física e recursos pedagógicos” apresentou na Área 1 – “Instalações físicas



gerais” apenas dois indicadores: o Indicador 1 “Biblioteca: instalações e espaço físico”, apresentando a justificativa de que “Não existe biblioteca nas 25 escolas da rede, 4 CEINFs e 7 extensões” . Com isso o resultado esperado pelo município é a “adequação ou construção de instalações da biblioteca, adotando os padrões mínimos e a acessibilidade”. E o Indicador 6 “Condições de acesso para pessoas com deficiência física”, no sentido de “Incluir como componente da política educacional, a adequação dos espaços escolares às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida” (PONTA PORÃ, 2007).

### **Considerações finais**

Na análise das ações para a educação especial nos PARs dos quatro municípios sul-mato-grossenses, ficou evidenciado que a Formação de professores e de profissionais de serviços de apoio escolar e a infraestrutura física e recursos pedagógicos são pontos comuns de demanda no PAR dos municípios, o que leva a inferir que, para o desenvolvimento das ações destinadas para a educação especial desenhada numa “perspectiva inclusiva”, ou seja, uma educação para todos, tais dimensões foram o foco de investimento no planejamento da política educacional de cada município, de acordo com as demandas locais, aliando-se ao desenvolvimento do país, como pretendido pelo governo Lula da Silva.

As ações para educação especial apontadas no PAR dos municípios reforçam os indicadores apresentados pelo

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que mostram que, em 2009, os dados do Censo Escolar revelavam que 14,6% das escolas do país tinham adaptação física para receber alunos com deficiência, e apenas 3,7% dos professores eram considerados qualificados para o atendimento desses alunos (BRASIL, 2011a). Esses indicadores mostram que ainda são grandes as carências das escolas para incluir e dar atendimento adequado aos alunos com deficiência, o que pressupõe, por um lado, a necessidade de investimentos para não comprometer o ideário e a proposição da política de inclusão e, por outro, remete à necessidade de se ter cautela ao adotar e analisar uma política de inclusão sem levar em consideração as reais demandas da escola pública e o contexto social, político e econômico que configuram a diversidade da realidade brasileira.

Ao que tudo indica, o fato de três desses municípios serem municípios-polo do “Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade”, provavelmente tenha influenciado na provisão de ações para a educação especial no PAR, em busca de ajustar-se para atender a diversidade de seus alunos, conforme preconiza o documento oficial, de “transformação do sistema educacional para garantir o acesso universal à escolaridade básica e a satisfação das necessidades de aprendizagem para todos os cidadãos” (BRASIL, 2004, p. 13).

Pode-se verificar que as ações da educação especial expressas nos PARs dos municípios pesquisados apresentam-se articuladas e integradas às políticas

educacionais e em consonância com os programas e plano de governo, no sentido de reduzir as desigualdades regionais na oferta de oportunidades educacionais em nosso país, em relação ao público-alvo da educação especial.

É importante ressaltar que os resultados aqui apresentados se constituem apenas em indícios de um processo de planejamento da política para a educação especial, que, em muitos aspectos, ainda precisam ser estudados.

## Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 779-796, set/dez, 2008.

BRASIL. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=273&Itemid=345](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=273&Itemid=345)>. Acesso em: 10. maio. 2010.

\_\_\_\_\_. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. 2010. Disponível em: <[www.ibge.br](http://www.ibge.br)>. Acesso em: 09 jul. 2011

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional*. 2007d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/PAC.asp>>. Acesso em: 11 dez. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. *Documento Orientador*. Brasília: DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* Brasília: MEC, 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. *Educação inclusiva: a fundamentação filosófica*. Organizado por Salete Fábio Aranha. Brasília, 2004. v. 1.

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento da Educação. *Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios*. 2009. (Versão revisada e ampliada). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5695&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5695&Itemid=)>. Acesso em: 20 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais*. Acompanhamento e análise n. 19, 2011a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_19\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf)>. Acesso em: 23 mar.2011

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 7.480, de 16/5/2011*, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm)>. Acesso em: 20 maio 2011.

BUENO, J. G. S. As políticas de inclusão escolar: uma prerrogativa da educação especial? In: BUENO, J. G. S.; MENDES, G. M. L.; SANTOS, R. A. dos (Orgs.). *Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise*. 1. ed. Araraquara/Brasília: Junqueira & Marin/CAPES-PROESP, 2008. v. 1.

CORUMBÀ (município). *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC. SIMEC/MEC*. Relatório Público do Município de Corumbá-MS. Síntese do PAR, 2007. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2010.

COXIM (município). *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC. SIMEC/MEC*. Relatório Público do Município de Coxim-MS. Síntese do PAR, 2007. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2010.

CURY, C. R. J. Impactos sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: M. Graciano (Coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 14-15. (Em Questão, v. 4).

DOURADOS (município). *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC. SIMEC/MEC*. Relatório Público do Município de Dourados-MS. Síntese do PAR, 2007. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2010.

KASSAR, M. K. M. *Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional*, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n41/05.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2012.

MENDES, E. G. *Inclusão marco zero: começando pelas creches*. Araraquara: Junqueira & Marin, 2010.

OLIVEIRA, R. P. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: M. Graciano (Coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 32-34. (Em Questão, v. 4).

OLIVEIRA, R. T. C.; SCAFF, E. A. S. *Gestão das Políticas Educacionais e seus mecanismos de centralização de descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas*. Relatório Técnico final da pesquisa realizada em municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2012

OLIVEIRA, R. T. C.; SENNA, E. O Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE: A Dimensão Gestão Educacional no PAR dos Municípios Sul-Mato-Grossenses. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. JUBILEU DE OURO DA ANPAE (1961-2011), 2., São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAE, 2011. p. 1-15.

PONTA PORÃ (município). *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC. SIMEC/MEC*. Relatório Público do Município de Ponta Porã-MS. Síntese do PAR, 2007. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2010.

SAVIANI, D. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007..

**Recebido em agosto de 2012**

**Aprovado para publicação em outubro de 2012**

# Artigos

---



# **O indígena narrado por Alfredo de Taunay na obra A Retirada da Laguna**

## ***The indigenous told by Alfredo Taunay of work in A Retirada da Laguna***

Elisa Maria Balzan\*

Neimar Machado de Sousa\*\*

\* Mestranda em Educação pela UCDB. Pós-graduada pela Estácio de Sá de Campo Grande em Metodologias de Linguagens Clássicas. Formada em Letras Português/Inglês pela UNIDERP. E-mail: isabalzan@gmail.com

\*\* Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Mestre em História Regional pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Graduado em Filosofia pela UCDB. E-mail: professor\_neimar@hotmail.com

### **Resumo**

O texto apresentado constitui-se em uma análise bibliográfica da obra A Retirada da Laguna, que tem como autor Visconde de Taunay, Alfredo de Taunay. O processo de reflexão que foi despertado tomou por base a representação do indígena na obra A Retirada da Laguna, especificamente durante a Guerra do Paraguai. Na leitura da obra, pensou-se uma tentativa em compreender as relações que, segundo o autor, apareceram relatadas na obra, destacando o indígena, sob vários olhares, ora visto como valente e lutador, conhecedor que era dos territórios, ora dado como ser violento, cruel e selvagem. O autor refere que muitos indígenas padeceram, na guerra, pela cólera, beribéri, fome e pelo inimigo implacável. A leitura pretende uma reflexão acerca do “olhar” de Taunay, sobre as relações interétnicas e interculturais presentes no texto A Retirada da Laguna, e nos remete a uma viagem na literatura/história.

### **Palavras-chave**

Guerra do Paraguai. A Retirada da Laguna. Indígena.

### **Abstract**

The text is presented in a bibliographic analysis of the work Withdrawal from Laguna whose author Viscount Taunay, Alfredo de Taunay. The reflection process was awakened became the basis for representation in the work of indigenous Withdrawal of Laguna, specifically during the war with Paraguay. In reading the work was thought an attempt to understand the relationships that, according to the author, appeared in the work reported, highlighting the indigenous in many looks, now seen as brave and fighter, who was knowledgeable of the territories, sometimes given as being violent, cruel and savage. The author states that many Indians have suffered in the war, cholera, beriberi, hunger and implacable enemy. Reading want a debate about the “look” of Taunay on intercultural and interethnic relations in the text Withdrawal of Laguna and takes us on a journey in literature/history.

### **Key words**

War of Paraguay. Withdrawal of Laguna. Indigenous.

## Introdução

Talvez um dos mais célebres narradores e retratadores do Brasil, cujos relatos e conjunto da obra pode ser tomado como documento histórico, Visconde de Taunay foi sem dúvida um visionário participante da Guerra do Paraguai, o qual soube expressar nos seus apontamentos as angústias e fascínios da desconhecida terra tupiniquim. Em uma carreira literária assolada por altos e baixos, Taunay abordou nos seus escritos, as narrações de convívio com os sujeitos da guerra e as dificuldades promovidas por ela. Nos seus apontamentos, encontra-se o homem indígena em passagens históricas retratadas como na obra *A retirada da Laguna*, sua obra mais importante, escrita originalmente em língua francesa. Nas viagens das quais participou Taunay ao longo da guerra, veem-se os relatos mostrando que o indígena na Guerra do Paraguai como é visto e retratado pelo autor, ora é mencionado como ser valente e corajoso, ora covarde e perigoso, percebe-se também um homem estrangeiro, que, a mando do Império, tornou-se parte de uma luta que nem era sua. Assim é aqui proposta uma leitura sobre aspectos específicos da obra de Taunay, considerando a condição de olhar do homem Taunay sobre o homem indígena, sob o enfoque do autor, pela sua percepção da presença indígena na guerra, sem deixar de mencionar o convívio entre ambos. Uma reflexão também se fará necessária sobre as relações interétnicas que aparecem no texto de Taunay, assim como as relações de interculturalidade

que se fizeram aperceber no texto. Essas relações que ocorreram em todos os momentos da guerra, serão aqui apontadas, em partes referidas, para refletir as relações de poder na guerra, o que se soma à presente discussão. A obra, escrita por Alfredo d'Escragno Taunay, filho de Visconde de Taunay, de pais franceses e nascido no Rio de Janeiro, fora requisitada por Sua Majestade Imperial Dom Pedro II, o Imperador do Brasil, e se tornara obra após término da guerra. Foram os relatos enviados à corte que deram origem à obra *A Retirada da Laguna*. Taunay foi requisitado a acompanhar as tropas brasileiras na defesa da pátria contra a nação vizinha, o Paraguai, segundo ele, a mando do Imperador.

Em sua obra, Taunay descreveu o indígena, relatando as passagens em que o indígena envolveu-se, participando da Guerra, com o inimigo, com os soldados, enfim com a comitiva toda. Em alguns trechos, os relatos apareceram em casos de viagem, em momentos de entrosamento da comitiva e principalmente de Taunay com os indígenas, no sul de Mato Grosso onde encontrou obstáculos de toda natureza. O autor relatou o encontro com o povo Chané, local onde conheceu Antonia. A belíssima índia Chané encantou o autor desde a primeira vez que a viu: "Embelezei-me de todo por esta rapariga e sem resistência me entreguei exclusivamente ao sentimento forte, demasiado forte, que em mim nasceu" (TAUNAY, 1997, p. 301).

Nas leituras que se permitiram a partir do "olhar" de Taunay, foram encontradas imensas discussões que poderiam ser levantadas. Mas, como a abordagem que



se pensou, a princípio, era analisar a obra *A Retirada* com a pretensa investigação da participação indígena na guerra, não se pode deixar de pensar Taunay como o estrangeiro (europeu) que estava nos lugares também estranhos a ele. Seguindo esse caminho, percebeu-se a necessidade de se entender as relações interculturais que apareceram projetadas ao longo do discurso.

Assim se trabalhariam os processos de hibridização em relação à desigualdade entre as culturas, com as possibilidades de apropriar-se de várias simultaneamente em classes e grupos diferentes e, portanto, a respeito das assimetrias de poder e do prestígio. (CANCLINI, 2008, p. XXVI).

Essa relação entre “os desiguais” parece bem colocada aqui como referência. Parte-se do contexto cultural/histórico de que o diálogo que ocorreu entre as partes, o homem europeu e o indígena, assim como os membros da colônia que também estiveram envolvidos na guerra, tenha decorrido da “mistura de hábitos, crenças e formas de pensamento europeu com os originários das sociedades americanas” (CANCLINI, 2008, p. XXVIII).

### **Contexto cultural e histórico**

O autor de *A Retirada*, Taunay, nasceu no Rio de Janeiro e estudou na Europa. Filho de franceses, de família aristocrática, foi chamado pelo Rei para fazer parte do exército brasileiro, que junto com Argentina e Uruguai formaram a tríplice aliança, pacto que teve como objetivo atacar e

combater o vizinho Paraguai, segundo o autor, para defesa da Pátria.

Os fenômenos geográficos, econômicos, religiosos, morais e culturais tinham uma força maior nos campos de guerra, e o sentimento de comunidade amparava os membros da comitiva tornando-os mais unidos num sentimento coletivo.

Em meio a um sertão paradisíaco, Taunay recriou com imaginação romântica e idealizada, apareceu no romance *Inocência* (1872) e na novela *Irecê a Guaná*, incluída em histórias brasileiras (1874), e foi assim descrita por ele: “Sentia-me deveras feliz no seio daquela esplêndida natureza, debaixo daquelas gigantescas árvores ou à beira de puríssimas águas correntes e na íntima convivência de muitos índios” (TAUNAY, 1948, p. 260). Em nota de rodapé, o autor referiu que “a novela ‘Irecê a Guaná’ por sua vez, foi fruto dos meses que conviveu com os índios, observando-lhes os costumes e tentando aprender a língua. Gabava-se Taunay ter sido o único escritor de sua geração a ter tido esse tipo de experiência” (1997).

As anotações de Taunay renderam-lhe profundos estudos e um filme

O trágico relato de Taunay mereceu em 1931 um filme com o título *Alma do Brasil*. Rodado em condições curiosas no próprio local onde se deram os fatos históricos, contou com cavalos e soldados fornecidos pelo Exército brasileiro, que na ocasião realizava manobras no sul de Mato Grosso, preparando-se talvez para a revolução de 30. Índios da região participaram das tomadas fílmicas em Nioaque e

região, local onde aconteceu a Retirada da Laguna. (GUIZZO, 1984, p. 42).

Em seu livro *A Retirada da Laguna*, Visconde de Taunay apresenta-nos um relato fascinante e ao mesmo tempo triste da Guerra do Paraguai, ou, a Guerra da Tríplice Aliança, como também ficou conhecida. A operação de guerra relatada por Taunay se iniciou com a invasão do Paraguai, em 1867, e contava com o comando do coronel Carlos de Morais Camisão e, como guia da expedição, José Francisco Lopes.

Segundo Taunay, foi ao comando do ditador Francisco Solano López, presidente do Paraguai, que as hostilidades entre Brasil e Paraguai iniciaram-se com a captura do navio brasileiro Marquês de Olinda, da Marinha Mercante Imperial, o qual levava ao Mato Grosso o Coronel Carneiro de Campos, nomeado seu governador, iniciando assim a guerra, em 1865, que durou cinco longos anos.

Foi a 1ª de janeiro de 1867 que o coronel Carlos de Morais Camisão, nomeado pela presidência de Mato Grosso, assumiu o comando dos infortunados soldados, que só por um profundo sentimento de disciplina ainda se mantinham nas fileiras. (TAUNAY, 1997, p. 42).

No dia referido acima, partiu a coluna de Miranda em marcha a Nioaque. A equipe era composta por um quadro de engenheiros, do qual Taunay fazia parte, por comandantes liderados pelo Cel. Camisão, por grupo de soldados, alguns dos quais também eram seguidos por suas mulheres, que acompanhavam a expedição ao longo

da jornada, e pelos índios que seguiram a coluna a mando dos comandantes, para prestarem serviços à nação.

Os testemunhos da jornada de guerra eram as cartas enviadas ao Rei pela expedição como prova dos acontecimentos presenciados pela equipe que compunha a coluna. Das vicissitudes por que passaram restava a todos a galhardia retratada pelos documentos enviados à Corte, por Taunay. E, como retratasse os soldados e a comitiva como “heróis”, em muitas passagens percebe-se a apresentação dos índios que habitavam a região do sul de Mato Grosso.

O 17ª batalhão recebeu então ordem para marchar além do ponto onde já se encontrava o 21ª batalhão e fazer um reconhecimento sob o comando do guia Francisco Lopes. Um grupo de índios terenas e guaicurus que se apresentara ao comandante havia algum tempo acompanhado o batalhão. (TAUNAY, 1997, p. 69).

Ao acompanharem a expedição, os indígenas pouco sabiam de sua serventia naquele lugar. “Os selvagens”, como eram chamados por Taunay, eram assim descritos, como aparece no trecho escrito por Alfredo d’Escagnolle Taunay, filho de Visconde de Taunay em carta a Sua Majestade Imperial Dom Pedro II, o Imperador do Brasil:

[...] quanto lhes foi possível, de conter o legítimo desforço de bizarros soldados, exasperados pelo furor do inimigo, e obstar à crueldade tradicional de auxiliares índios, vingativos como soem ser. (TAUNAY, 2005, p. 43).

Nessa passagem, já se podem observar os relatos “floreados” do autor sobre os

índios. Em muitos momentos, percebe-se na narrativa como os índios eram tidos como seres vingativos e violentos pelos integrantes da coluna, não amistosos e arredios. Havia a barreira da língua, que dificultava a comunicação entre a comitiva e os índios. Chamados de “seres primitivos” com pouca comunicação com o grupo, pergunta-se: como poderia haver comunicação se não se compreendia a língua? Em seu relato, Taunay citou, em algumas passagens, a dificuldade de entrosamento entre os índios e o restante da coluna.

O sentimento de solidão que tomara conta do grupo perpetuou-se durante a longa jornada da guerra. Os lugares inóspitos por que passou transformaram as ideologias, a força e a ordem da campanha, que, mesmo no enfrentamento ao inimigo, soubera desvendar os louvores da natureza.

Em Miranda, antes da partida da coluna para a Guerra, o grupo apreciou a beleza do lugar e assim descreveu o autor na passagem:

Com razão deram os guaicurus a este lugar o nome de Campo Belo (Laiiad). O sentimento de admiração parece ser privilégio dos povos civilizados; o homem primitivo raras vezes o manifesta, ao menos exteriormente. Os contornos de uma cena majestosa da natureza puderam uma vez, entretanto, penetrar o invólucro material do selvagem e unir o rude e maravilhoso espectador ao autor da obra. O primeiro guaicuru que olhou para esta região encantada não pode conter a exclamação de surpresa; com voz gutural e profunda, pronunciou

a palavra *laiiad*, nome que lhe ficou para sempre. (TAUNAY, 1997, p. 48).

Nessa jornada, os índios, por conhecerem bem a região, eram “usados” para adentrar nas matas fechadas já que o sul de Mato Grosso era uma terra inóspita, que os soldados do rei e seus engenheiros pouco conheciam. Estes tinham de ser “poupados” para a guerra, pois os mantimentos escassos e as temperaturas oscilantes deixavam os soldados “derrubados”. Nos textos de Taunay (1997, p. 134.), encontram-se referências a altas temperaturas, a dias chuvosos em que se formavam enormes lamaçais quase intransponíveis pelas tropas que, em alguns momentos, ficavam retidas, pois as chuvas em demasia não lhes permitiam passagem. O autor relatou um momento em que ficou ilhado em cima de uma árvore, passou a noite amarrado a ela para não cair se por acaso dormisse e em que chorou, com fome e frio. As queimadas também foram contadas no texto como uma barreira para o avanço das tropas sobre o inimigo. O autor cita: “mesmo a erva rasteira desaparecera: tudo havia sido queimado” (TAUNAY, 1997, p. 79). Formavam-se imensas cortinas de fumaça que durante dias permaneciam indissolúveis, não permitindo nem mesmo a busca pela comida. Conforme consta das *Memórias* (1948, p. 51), Taunay relatou a passagem do rio Taboco, que delimitava a região chamada “boca do Pantanal”. A partir daquele ponto e até a fronteira com o Paraguai, não ocorriam as violentas inundações, que se estendiam até o Coxim, onde a expedição ficou imobilizada, antes de marchar para o rio Apa, divisa dos dois países.

Esses territórios inóspitos e desiguais eram dominados pelos indígenas que viviam na região. Eles faziam a derrubada da mata para a passagem da coluna, em meio às imperfeições do cerrado matogrossense, havia plantas rasteiras cortantes e venenosas, que formavam enormes feridas de que decorriam infecções perigosas e febres dilacerantes. Escavavam o chão para enterrar os mortos, era o “serviço sujo”; muitas vezes, chamados de violentos pelas suas reações diante do inimigo, tinham que ser detidos pelo comandante da missão.

Os cadáveres paraguaios não arrastados pelo laço dos compatriotas foram, todos, achados mutilados e de modo hediondo. A propósito de tais profanações fez o coronel violentas exprobrações aos índios, acenando-lhes até com a pena capital, se acaso, daí em diante, desrespeitassem os mortos. Tais a sua indignação e o pavor aos selvagens incutido, que até o fim da campanha, ficamos livres de semelhante espetáculo, e isto quando já o nosso chefe deixara de existir. (TAUNAY, 2005, p. 92).

Durante a Guerra, em meio a tantas dificuldades, como fome, sede, e em meio a tantas privações, os saques eram evidentes e muitas vezes necessários para a sobrevivência da tropa.

Os auxiliares índios, guaicurus e terenas, não foram os últimos a se apresentar para o saque. Tão pequena disposição para o combate haviam mostrado que, na nossa carreira, ao lhe tomarmos a frente, lhes bradávamos: Vamos! Avante! Valentes ca-

maradas! Agora se lhes transmutara a indolência num ardor sem limites para o saque. Já se haviam disseminado pelas roças de mandioca e de cana, de lá trazendo, imediatamente, cargas sob as quais vergavam, sem, contudo, encurtar o passo.

Vislumbrava-se um resto de crepúsculo, ainda quando o grosso da coluna chegou. Foi este o momento do atropelo e da balbúrdia: tantos objetos se avistavam sem dono, misturados e fadados à destruição. Cada qual tomou o seu quinhão, sendo exatamente os menos beneficiados aqueles que à presa tinham mais direito, pois o haviam conquistado sob o fogo inimigo e guardado, como propriedade pública, até o momento da depredação geral. Era este saque, aliás, legítimo, e não se teria podido, sem manifesta injustiça, recusar tal prazer aos soldados, que o haviam comprado e adiantado por uma série de meses de privações e fome. (TAUNAY, 2005, p. 76).

Quando a coluna chegou ao sul de Mato Grosso, refere Taunay, os índios que por ali foram “aparecendo” eram resgatados pela comissão de guerra para seguirem a coluna, a que o autor colocou como sendo um serviço à pátria. “Sobre a posição dos índios do sul de Mato Grosso durante a guerra, afirmou Taunay nas *Memórias*”

Quando ecoou o primeiro tiro do invasor naquela vasta zona, cada tribo manifestou tendências particulares. Nenhuma delas, porém, congregou com o inimigo. O castelhano era por todas considerado, se séculos passados, credor de ódio figadal e irreconciliável. (TAUNAY, 1948, p. 268).

Muitos apontamentos de Taunay referem-se aos indígenas como o “conhecedor” da natureza e dos seus mistérios. Este conhecer era utilizado pelos expedicionários para salvar vidas, pois os indígenas conheciam as plantas medicinais, que foram usadas na cura de enfermidades como ferimentos na pele, queimaduras, diarreias provocadas pela má alimentação e ingestão de alimentos estragados e por água não potável. As febres eram controladas pela infusão de plantas que os indígenas preparavam, pois os medicamentos eram escassos e não havia medicina suficiente na expedição para atender um grupo tão grande de pessoas, às vezes, doentes ao mesmo tempo.

Taunay (1997, p. 219) relatou:

O que descobriram foi a tranqüila morada do nosso valoroso guia, (Lopes), rodeada por uma belo laranjal, realização tão agradável quanto completa das promessas de Lopes e de todas as descrições que nos fizera da grandiosidade de seu pomar.

“Em 22 de fevereiro de 1865, padre Marianno [...], entregou-se voluntariamente aos paraguaios para solicitar-lhes compaixão em favor da desgraçada paróquia” (1997, p. 44). A Igreja de frei Marianno de Bagnaia ficava na cidade de Miranda e, apesar de implorar ao inimigo para que poupasse sua paróquia, o que viu foi:

Altars derrubados, imagens santas despojadas de seus ornamentos, todos os sinais de profanação. [...] O comandante esforçou-se para convencer o missionário de que os M'baías eram os únicos responsáveis por aquilo. (TAUNAY, 1997, p. 45).

Os índios M'baías eram assim chamados porque utilizavam de prontidão o cavalo trazido pelo homem branco e, que surpreendentemente, desenvolveram uma técnica de equitação e adestramento tal que surpreendeu a todos. Entre seus costumes também utilizavam o “chiripá” e o “cayapi”. O “chiripá” era uma espécie de saia, constituída por um retângulo de pano enrolado na cintura, até os joelhos. O “cayapi” dos minuanos era um couro de boi, inteiro e bem sovado (que se usava às costas), com o pelo para dentro e a parte da carne para fora, pintado de listras verticais e horizontais, em cinza e ocre. À noite, servia de cama, estirado no chão, os charruas o chamavam de “quillapi” e “toropi”. A mulher, entre os índios cavaleiros, usava apenas o “chiripá”. No rosto, pintura ritual de passagem, assinalando a entrada na puberdade. No pescoço, colares de contas ou dentes de animais.

Além desses indígenas, Taunay teve contato com os Terena que viviam nas margens do Rio Paraguai, e encontrou um povo, como disse, “ágil e ativo”, que apresentava enorme mobilidade e conservava as tradições de sua raça graças a um espírito firme de liberdade.

Sobre as mulheres Terena, o autor escreveu:

São as mulheres geralmente baixas, têm cara larga, lábios finos, cabelos grossos e compridos [...] e expressão de inteligência. Trazem comumente parte do busto descoberto e uma julata, tanga ou avental de algodão, cinto abaixo dos seios, com uma das pontas passadas entre as coxas e

segura à cintura. Raras dentre elas sabem falar o português: todas porém o compreendem bem, apesar de fingirem não o entenderem". (TAUNAY *apud* BITTENCOURT, 2000, p. 60).

Taunay e o capitão-engenheiro Antônio do Lago, acompanhados de alguns soldados, tentando escapar do inimigo, chegaram à aldeia de Naxedaxe, local onde ficava bom número de Terena. O autor descreveu, em seu relato, sobre esse povo Terena, que ao vê-los, assustou-se pensando serem inimigos, mas logo, descobrindo que se tratava de soldados amigos da Pátria, forneceram alimentos aos soldados e à comitiva de Taunay.

Em outro contato com outros povos indígenas, em cerimônias próprias, em aldeias com suas tradições, o encantamento próprio do homem europeu diante de tamanha diferença é relatado pelo autor em trechos como:

O curador ia cantando pela madrugada afora e então parava por um longo tempo. De repente ouvia-se, bem longe, o grito do macauã, que era respondido pelo curador. Os pios do pássaro iam se aproximando cada vez mais e no final o koixomuneli começava a fazer as previsões. Taunay confessou ter ficado muito impressionado com a conversa entre o koixomuneli e o macauã e desenhou um deles. (TAUNAY *apud* BITTENCOURT, 2000, p. 62).

Sobre as nações indígenas, apareceram nos relatos do autor a nação Guaicurú que vivia nos arredores do Rio Paraguai e, além desta, na região de Miranda havia também a nação Chané, outro nome com

que eram conhecidos os Guaná.

A nação Chané (Guaná) dividia-se em quatro grupos: os Terena, os Kinikinau, os Layana e os Choronó (que Taunay, às vezes chamava apenas de "guanás"). No tempo da invasão paraguaia, os Terena moravam no Naxedaxe, no Ipegue, na Cachoeirinha e em uma aldeia chamada "Grande". Os Kinikinau vivam no Euagaxigo (Agaxi) e no Laiuad. (TAUNAY *apud* BITTENCOURT, 2000, p. 60).

Foi nestas andanças pelos povoados indígenas que Taunay conheceu Antonia, uma bela índia da tribo Choronó (Guaná) e Chané.

Assim descreveu Taunay quando deitou os olhos na índia Chané:

Muito bem feita, com pés e mãos singularmente pequenos e mimosos, cintura naturalmente acentuada e fina, moça de quinze para dezesseis anos de idade, tinha rosto oval, cútis fina, tez mais morena desmaiada do que acablocada, corada até levemente nas faces, olhos grandes, rasgados, negros, cintilantes, boca bonita ornada de dentes cortados em ponta, à maneira dos felinos, cabelos negros, bastos, muito compridos, mas um tanto ásperos. (TAUNAY, 1997, p. 297).

Quando o escritor conheceu Antonia, esta estava comprometida, prometida em casamento. Taunay não poupou esforços para conquistar a moça: tentou negociar o dote com o pai, um dote justo que lhe permitisse ter a mão da bela índia. As negociações realizaram-se em poucos dias, um colar de contas valera-lhe a mão da pretendida.

Em tudo lhe achava graça, especialmente no modo ingênuo de dizer as coisas e na elegância inata dos gestos e movimentos. Embelezei-me de todo por esta rapariga e sem resistência me entreguei exclusivamente ao sentimento forte, demasiado forte, que em mim nasceu. (TAUNAY, 1997, p. 301).

Parece propício pensar-se sobre as tradições e os costumes e se fazer uma reflexão acerca dessa tradição em leituras como:

[...] é necessário questionar essa hipótese central do tradicionalismo segundo a qual a identidade cultural se apóia em um patrimônio, constituído através de dois movimentos: a ocupação de um território e a formação de coleções. (CANCLINI, 2008, p. 190).

Nessa questão de se entender a tradicionalidade, Canclini aborda, em seu livro, que as tradições ocorrem em se manter um mesmo lugar, um mesmo território, as mesmas festas, os mesmos rituais e que a identidade desses povos se apresentaria de forma igual, pois o diferente seria aquele que não pudesse apropriar-se desses "bens" (p. 190). As cerimônias revelam valores, renovam a solidariedade afetiva [...] e preservam o patrimônio.

Mais adiante, no texto (p. 198), Canclini cita que os povos autóctones que empreendem a venda da arte popular, são considerados pelos cientistas sociais e pelas políticas culturais como bens simbólicos.

O que é tradição é o popular. E o termo popular é definido por Hall como "a manipulação e aviltamento da cultura do povo", e que "não existe uma 'cultura

popular' íntegra, autêntica e autônoma, situada fora do campo de força das relações de poder e de dominações culturais" (HALL, 2009, p. 237-8). Em outra descrição, o autor define que: "a cultura popular é todas essas coisas que o 'povo' faz ou fez. Aquilo que define seu 'modo característico de vida", (p. 240) e problematiza que nem tudo o que um povo faz pode ser visto como cultura, seria muito comum, muito descritivo, precisa se descobrir o que é um "mero inventário descritivo", afirma.

Os povos indígenas que participaram da guerra, presenciaram a violência de perto. Essa violência não foi retratada tão abertamente como a sofrida pelos indígenas nos campos de batalha, em que milhares morreram vítima da fome, da cólera, da beribéri, das doenças como febres e outras que surgiam, como também pela falta de alimentos, de medicamentos e de atendimento. Foram vítimas de um monstruoso destino e cruel senhor, pois os pestilentos charcos por onde andaram, os lamaçais e os pantanais, cobertos de matas rasteiras e traiçoeiras derrubaram grande número de indígenas e muitas mulheres também. Houve também uma violência intelectual, passiva, que aos poucos foi derrotando a todos naqueles campos.

Os indígenas estavam acostumados a viver em meio à natureza, muitas vezes alimentavam-se de raízes e plantas às quais o homem branco desconhece como nutrição. Porém as condições a que estavam expostos eram tão violentas que muitos pereceram no caminho.

Neste dia fez a cólera nove vítimas. Assinalaram-se vinte casos novos: o che-

fe dos Terenas, Francisco das Chagas, chegou moribundo numa rede que sua gente carregava. Estavam estes desgraçados índios no auge do terror, mas não podiam mais abandonar a coluna, ocupado como se achava todo o campo por um inimigo que, quando os apanhava, jamais deixava de os fazer perecer nos mais horríveis suplícios. A que causa devíamos atribuir esta irrupção da cólera ou, melhor, a que causa não a atribuímos? Seria talvez a carne estragada que éramos obrigados a comer, ou a fome curtida quando as náuseas venciam o apetite, ou ainda o insuportável ardor dos incêndios que nos escaldavam o sangue, quiçá a infecção oriunda de todas as substâncias vegetais que devorávamos, brotos, frutos verdes e podres, ou também, enfim, a insalubridade do ar viciado pela água estagnada dos charcos e lodaçais que naquela região tanto abundam. Supunham alguns fosse o próprio inimigo o veiculador do morbo. (TAUNAY, 2005, p. 127).

Até o ar era insalubre.

A comitiva usava a água dos rios com o pavor da contaminação. Há várias passagens no texto em que o autor apontou como os “selvagens”, ou cativos, assim chamados por Taunay, salvaram a expedição da morte. Em uma delas há a passagem do rio Apa, um frondoso e volumoso rio, com águas caudalosas que, com as cheias, tornava-se perigoso. Os comandantes pediram aos indígenas que mergulhassem até o fundo para verificar a correnteza e descobrirem o modo mais seguro para a travessia da comitiva. Os índios mergulhavam e descobriam como levar, de forma mais segura para a

travessia, a tropa que levava armamentos e equipamentos de guerra; o autor citou um canhão, além de carroças com mantimentos e animais que seriam abatidos para a alimentação da expedição.

Ao mesmo tempo aparecem relatos como este abaixo:

Os que por largo tempo compartilharam da vida sertaneja têm um amor-próprio muito maior que os demais homens. Provém-lhes este sentimento do convívio com os selvagens, entre os quais, como se sabe, se revela veementemente pela inabalável firmeza com que suportam os mais cruéis tormentos, infligidos pelo inimigo vencedor. Cerca de duas léguas ainda, andamos assim, embora estrompados. (TAUNAY, 2005, p. 119).

Nesse trecho do livro, o autor reconheceu a postura inabalável do homem puro e simples que o seguia sem reclamar. Fala da firmeza com que suportavam os momentos mais cruéis e que, embora cansados pela violência da guerra, continuavam sua luta.

No trecho acima, Taunay referiu-se ao índio como selvagem, mais uma vez, embora reconhecendo seu valor.

Quase no final do livro o autor observou:

No dia da invasão do território paraguaio, isto é, em abril de 1867, era efetivo da coluna de 1.680 soldados. A 11 de junho reduzira-se a 700 combatentes. Perdêramos, pois 980 soldados pela cólera e o fogo. Morrera, além disto, grande número de índios, mulheres e homens negociantes ou



camaradas que haviam acompanhado a marcha agressiva do nosso corpo. (TAUNAY, 1997, p. 165).

A coluna deixou Nioac em 12 de junho de 1870, sob as palavras do chefe José Tomás Gonçalves:

A retirada, soldados, que acabais de efetuar, fez-se em boa ordem, ainda que no meio das circunstâncias as mais difíceis. Sem cavalaria contra o inimigo audaz que a possuía formidável, em campos onde o incêndio da macega, continuamente aceso, ameaçava devorar-vos e vos disputava o ar respirável, extenuados pela fome, dizimados pela cólera que vos roubou em dois dias o vosso comandante, o seu substituto e ambos os vossos guias, todos estes males, todos estes desastres vós os suportastes numa inversão de estações sem exemplo, debaixo de chuvas torrenciais, no meio de tormentas de imensas inundações, em tal desorganização da natureza que parecia contra vós conspirar. Soldados, honra à vossa constância, que conservou ao Império os nossos canhões e as nossas bandeiras! (TAUNAY, 1997, p. 254).

### **Considerações finais**

Neste estudo, procurou-se fazer uma leitura sobre a participação do índio na expedição da Guerra do Paraguai, em uma reflexão acerca do relacionamento da comitiva com o indígena. Questionar se esse homem bravo e lutador que, por vontade própria ou por imposição, serviu à Pátria e apareceu nos relatos de Taunay, não é relevante neste momento. Importa

sim que esses indígenas a serviço da campanha foram povos quase extintos. Em muitos relatos, encontram-se referências de que povos inteiros perderam suas terras ao término da guerra, e essa perda resultou em perda da própria identidade, pois para o indígena seu território e sua identidade estão relacionadas. Está se falando do século XIX. Por quanto tempo ainda restarão forças a esse povo para que, geração após geração, continue sua luta pelo seu território? É uma pergunta que se sabe ainda sem resposta.

O indígena, o homem simples, enfrentou os desafios de uma guerra que surgira sem aviso. Taunay cita na ordem da campanha a ajuda irrepreensível desse homem guerreiro e bravo. O irmão por natureza e da natureza esteve na guerra com as mãos limpas, mas se utilizou das suas armas pessoais quando se viu obrigado a isso, na maioria das vezes por questão de sobrevivência. Perseguido, esfomeado, tendo que carregar armas, combatendo e enfrentando a cólera, a beribéri, a fome, a sede, cercado pelos incêndios, pelo inimigo, pela falta de ânimo, pelo cansaço, pelas privações da guerra. Todo o sacrifício o fez sobreviver ao inimigo inabalável. Lutas históricas e grandes transformações sociais e culturais permearam esses povos nas décadas e, conseqüentemente, nos séculos após a guerra. Estiveram transformando sua própria história com tomada de decisões sobre sua estada durante a guerra; quer tenha sido consciente, quer tenha sido inconscientemente, estavam lá e modificaram, a história, mas principalmente a sua própria história. Os reflexos ainda

podem ser sentidos, séculos depois, mas historicamente não se podem mudar as decisões desses povos. Caberia sim um novo estudo para, quem sabe, se investigar por que esses povos estiveram durante tanto tempo ao lado desses senhores, longe de suas terras, passando as necessidades que passaram. É uma leitura para se fazer, quem sabe, mais adiante. Basta, a princípio, pensar a condição desses povos e, como aqui se propôs, desde o princípio da discussão, tentar compreender essa relação intercultural e interétnica que ocorreu nos campos de batalha, pois, como cita Kreutz em seu livro “as culturas mesmo onde aparecem como marginalizadas e excluí-

das, não são realidades mudas, mas são fontes do sentido e de construção do real” (KREUTZ 1998, p. 102). Isso sugere nova leitura acerca desse universo tão sobremaneira fascinante, das culturas e da relação de interculturalidade entre os povos.

Daí pode-se concluir que, das leituras, apreendeu-se que interculturalidade é pensar no outro, é ver-se cada vez mais a si próprio e ao outro, são as culturas que entram intencionalmente em dialogar, e esse diálogo só ocorre em sociedades simétricas, só há diálogo onde existem colocações paralelas, acabando definitivamente com o monólogo cultural. Esse realmente é um desafio.

## Referências

BITTENCOURT, Circe Maria; LADEIRA, Maria Elisa. *A história do povo Terena*. Brasília: MEC, 2000. 156 p.

CANCLINI, G. N. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GUIZZO, Octávio José. *Alma do Brasil: o primeiro filme nacional de reconstituição histórica, inteiramente sonorizado*. Campo Grande: UFMS, 1984.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo horizonte: Editora UFMG, 2009.

KREUTZ, Lucio. Etnia e Educação. Perspectivas para uma análise histórica. In: CATANI, Denise Bárbara; SOUSA, Cynthia Pereira. *Práticas educativas, culturas escolares, profissão docente*. São Paulo: Escrituras, 1998.

TAUNAY, Alfredo d'Escagnolle, 1843-1899. *A Retirada da Laguna: episódio da Guerra do Paraguai*. Organização Sergio Medeiros. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Retirada da Laguna*. Martin Claret: São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Memórias*. São Paulo: Iluminuras, 1948.

**Recebido em março de 2012**

**Aprovado para publicação em agosto de 2012**

# **Povos indígenas, conhecimentos tradicionais e diálogo de saberes nas instituições de educação superior: desafios para uns e outros**

## ***indigenous peoples, traditional knowledge and knowledge of dialogue in institutions of higher education: challenges for each other***

Antonio J. Brand\*

Valéria A. M. de Oliveira Calderoni\*\*

\* Doutor em história e professor nos Programas de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Coordenador do Programa Kaiowá/Guarani e o Programa Rede de Saberes – uma parceria entre a UCDB e as três Universidades Públicas de Mato Grosso do Sul. Este projeto conta com o apoio do CNPQ.

\*\* Aluna do Programa de Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco.  
E-mail: lela\_13613@yahoo.com.br

### **Resumo**

Este texto traz uma reflexão sobre conhecimentos tradicionais indígenas e enfatiza a necessidade de um diálogo de saberes nas práticas de ensino nas Instituições de Educação Superior, IES. Tem como objetivo abordar os desafios de caráter epistemológico postos pela presença desses outros, os indígenas, nos espaços acadêmicos partindo da premissa de que suas expectativas e demandas não se restringem aos contornos já previstos pelos programas de *inclusão* de setores socialmente excluídos das universidades. Como procedimento técnico-metodológico, recorreu-se a levantamentos, discussões e acompanhamento de acadêmicos indígenas em suas trajetórias nas IES, através do projeto Rede de Saberes. O trabalho ancorou-se em leituras de teóricos pós-coloniais e nos estudos culturalistas, tendo como referência a discussão de temas como conhecimentos tradicionais indígenas, IES, conhecimentos ocidentais, entre outros. Na construção desta pesquisa, acolheu-se a compreensão de que o mundo não é de um único jeito, somos múltiplos, com visões de mundo distintas, que se traduzem em epistemologias também distintas. Para que as visões de mundo e as lógicas de construção de conhecimento dos acadêmicos indígenas possam ser acolhidas nas IES, entendemos ser necessário promover debates em torno desse tema, tendo em vista o diálogo entre os seus conhecimentos e os conhecimentos ocidentais, para além da ciência e da técnica que envolve as práticas de ensinar. Entendemos ser essa, também, uma possibilidade de explicitar as tensões entre regulação e emancipação presente nas práticas de ensino, além de nos proporcionar um alargamento de nossa compreensão de mundo.

### **Palavras-chave**

Conhecimentos tradicionais indígenas. IES. Conhecimentos ocidentais.

## Abstract

The text reflects upon traditional indigenous knowledge and emphasizes the need for a dialogue of knowledge in teaching practices in Higher Education Institutions, IES. Aims to address the challenges posed by the epistemological presence of others, the natives in academic spaces on the premise that their expectations and demands are not restricted to the contours of programs already provided by the inclusion of socially excluded sectors of universities. As technical and methodological procedure resorted to surveys, discussions and tracking their trajectories in indigenous academics in HEIs via the Knowledge Network project. The work is anchored in readings of postcolonial theorists and culturalists studies, with reference to the discussion of topics such as traditional indigenous knowledge, IES, Western knowledge, among others. In constructing this research welcomed the realization that the world is not a single way, are multiple, with different worldviews, which also translate into different epistemologies. For the worldviews and logical construction of indigenous knowledge of academics can be accommodated in HEIs believe it is necessary to promote debates on this issue in view of the dialogue between their knowledge and Western knowledge, beyond science and technique involves practices teach. We believe this is also an opportunity to explain the tensions between regulation and emancipation present in teaching practices, in addition to providing a broadening of our understanding of the world.

## Key words

Traditional indigenous knowledge. IES. Western knowledge.

*A epistemologia é toda a noção ou idéia, reflectida ou não, sobre as condições do que conta como conhecimento. (BOAVENTURA SOUSA SANTOS, 1986).*

## Introdução

Crescem em todo o país as demandas dos povos indígenas por acesso às Universidades e, de outra parte, mais recentemente, cada vez mais universidades estruturam iniciativas que objetivam facilitar esse acesso, inseridas, normalmente, em propostas mais abrangentes por meio da reserva de cotas para alunos de escolas públicas. Segundo levantamentos do projeto Rede de Saberes – um projeto de apoio aos acadêmicos índios nas Universidades, em MS, ainda em andamento –, temos em torno de 250 acadêmicos indígenas, em

dois cursos de licenciatura específica e aproximadamente outros 500 acadêmicos em outros cursos regulares.

A presença de indígenas em espaços acadêmicos é certamente um fenômeno recente e que deve ser situado no âmbito das profundas mudanças nas relações desses povos com o Estado e com a sociedade brasileira, decorrentes do novo paradigma legal definido pela Constituição de 1988, que deslocou, radicalmente, a perspectiva histórica da integração, que marcou a trajetória do povos indígenas, no Brasil, até o presente e conferiu às “minorias” o direito à diferença cultural em nosso país. No caso de MS, devem ser considerados, também, os profundos impasses verificados nos processos relativos à recuperação dos territórios tradicionais e que acabam impulsionando os jovens para a busca de espaços no entorno regional.

São povos com saberes e processos sociais e históricos profundamente diferenciados e que trazem em comum, também, uma longa trajetória marcada pela “pasada y presente subalternización de pueblos, lenguajes y conocimientos”<sup>1</sup> (WALSH, 2007, p. 51). Não se trata, portanto, da inclusão desse *outro*, no caso os acadêmicos indígenas, no *nosso*, em especial, em nossas lógicas de produção e reprodução de saber, mas, de abrir espaços de diálogo em que suas linguagens e seus processos de produção de saber possam ser igualmente legitimados nas Instituições de Ensino Superior. Mas, para isso, será necessário questionar, também, a subalternização historicamente imposta a esses povos.

No presente artigo, pretende-se abordar os desafios de caráter epistemológico postos pela presença desse *outro*, o indígena, nos espaços acadêmicos, partindo da premissa de que suas expectativas e demandas não se restringem aos contornos já previstos pelos programas de *inclusão* de setores socialmente excluídos das Universidades, atualmente em andamento. Esses *outros*, no caso, acadêmicos indígenas, são constituidores de conhecimentos e/ou saberes construídos a partir de outras visões de mundo, em especial, de outro entendimento sobre o espaço do homem no contexto dos demais seres que compõem o universo.

Ao contrário do pensamento ocidental, os povos indígenas entendem que homens, plantas e animais integram o mesmo mundo, distinguindo-se dos pri-

meiros, em muitos casos, apenas “pela diversidade de aparências e pela falta de linguagem (CARNEIRO, 1987, p. 56; DESCOLA, 1988, p. 132), exigindo a superação da concepção dualista e hierarquizada, que orienta a visão ocidental e cristã de mundo. Para Descola (1988, p. 132), os conceitos que vêm da tradição grega sempre levam a ver na natureza uma “realidad exterior al hombre que éste ordena, transforma y transfigura”<sup>2</sup>. Para os povos indígenas, essas diversas realidades interagem e se intercomunicam constantemente.

São visões de mundo distintas, que se traduzem em epistemologias também distintas. Ou como afirma Sahlins (1990), culturas distintas apresentam, também, distintas historicidades. Há, por isso, diversos desafios a serem problematizados que dizem respeito à dificuldade de diálogo com essas historicidades distintas, que remete, diretamente para a persistência de relações de colonialidade, que seguem condicionando e impedindo o diálogo e a legitimação dessas outras epistemologias. Essas são as principais questões desse trabalho, que se inspira nos teóricos pós-coloniais e nos estudos culturalistas, entendendo que estes permitem outras práticas e interpretações daquelas dominantes e ocidentalizadas, importantes para a discussão do presente.

Tendo como referência levantamentos, discussões e o acompanhamento de acadêmicos indígenas em suas trajetórias nas Instituições de Ensino Superior, por

<sup>1</sup> Tradução livre: “subalternização do passado e presente de povos, línguas e conhecimentos”.

<sup>2</sup> Tradução livre: “realidade externa que o homem ordena, transforma e transfigura”.

meio do Rede de Saberes e apoiado em autores como Walsh (2007, 2009), Santos *et al.* (2005), Bhabha (2003), Mato (2009), entre outros, e no que Hall (1997) entende por centralidade da cultura, são de diversas ordens as ambivalências e os desafios postos pela exigência de diálogo entre os conhecimentos dos acadêmicos indígenas e o já estabelecido nas Universidades, no caso os saberes ocidentais.

Ao dar “centralidade” à cultura, Hall (1997) argumenta que esta é constituidora de todos os aspectos da vida social. O autor afirma

[...] que não é que ‘tudo é cultura’, mas que toda prática social depende e tem relação com o significado: conseqüentemente, que a cultura é uma das condições constitutivas de existência dessa prática, que toda prática social tem dimensão cultural. (HALL, 1997, p. 33).

Esse entendimento ajuda-nos a pensar sobre conhecimentos e práticas de ensino nas IES, levando-nos à compreensão de que estes devem ser pensados na relação histórica, social e cultural.

Isso implica repensar como se deram, na América, os processos de colonização, que deslegitimizaram e subalternizaram povos e conhecimentos, impondo-lhes uma forma de saber, a europeia, colocada como universal. Não se trata de uma questão cronológica, pois, certamente, a América hoje não é mais colônia da Europa, mas sim de uma revisão epistêmica, que passa pelo questionamento das relações de poder, que seguem caracterizadamente coloniais.

Portanto, se o desafio posto é “trazer o direito das diferentes formas de conhecimento a uma existência sem marginalização ou subalternidade por parte da ciência oficial” (SANTOS *et al.*, 2005, p. 30), ou, ainda, dar voz a “culturas negadas e silenciadas” (SANTOMÉ, 1995), historicamente, não bastam, certamente, mecanismos facilitadores para o ingresso dos acadêmicos índios, ou, em outros termos, programas que objetivem “ampliar” o acesso ao “saber moderno”, mantendo a “subalternidade” acima referida (SANTOS *et al.*, 2005, p. 35).

### **Os povos indígenas em busca das IES – deslocamentos necessários**

Verificamos, no aspecto legal, importantes deslocamentos na abordagem da diferença, nesse caso, da diferença que marca os povos indígenas no Brasil, que devem ser atribuídos em especial à luta cada vez mais organizada dos povos indígenas, que adquiriram significativa visibilidade no cenário nacional e mundial, criando centenas de organizações indígenas e ocupando um crescente número de espaços nas administrações públicas, locais, regionais e nacionais (BRAND, 2011).

Esses deslocamentos ou avanços verificaram-se, em especial, no campo da educação escolar, no qual, por força do que vem disposto na mesma Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB/96, e na Resolução n. 3/99, do Conselho Nacional de Educação, fixando diretrizes e prevendo normas e ordenamentos jurídicos próprios para as escolas indígenas. No entanto tanto a LDB/96 como

os demais documentos legais desse período não fazem referência ao acesso e à permanência de estudantes indígenas no ensino superior público e, segundo Amaral (2010, p. 87), muito menos ainda à oferta de um ensino superior diferenciado.

Com relação à educação superior, o documento mais relevante advindo dos povos indígenas é, certamente, o da *Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena*, I CONEEI, realizada em Luziânia, Goiás, em 2009, sob a responsabilidade do MEC, em parceria com a Fundação Nacional do Índio, FUNAI e o Conselho Nacional de Secretários de Educação, CONSED. Nesse documento, na Parte 3, letra E – Das modalidades de ensino na Educação Escolar Indígena, encontramos um total de 10 recomendações relativas ao tema da educação superior.

Destaca esse documento a relevância da oferta por parte das IES públicas, além das licenciaturas, de “cursos específicos e diferenciados nas diferentes áreas de conhecimento” e de “programas específicos de pesquisa, extensão e pós-graduação para professores e estudantes indígenas em todos os cursos [...]”. Esse documento, que contou com a ampla participação de delegados indígenas, certamente já é reflexo do que nos dizem os censos de 2000 e 2010 – de que os povos indígenas estão cada vez mais próximos e inseridos nos entornos regionais e nacional. E, nesse contexto, percebem o ensino básico de qualidade nas suas aldeias e as Universidades como espaços estratégicos relevantes em seus esforços de melhorar suas condições de inserção, diálogo e de

enfrentamento nesses novos territórios, sem abrir mão da afirmação de suas múltiplas identidades e projetos de autonomia.

O conceito de qualidade, que orienta suas demandas no campo da educação, talvez dialogue pouco com os critérios adotados nas avaliações dos órgãos federais de ensino, mas, ao contrário, deve ser referido às expectativas indígenas frente à educação escolar e superior. E aí precisamos ter presente que lidamos com povos distintos, com cosmovisões próprias e, portanto, com expectativas múltiplas frente à educação.

De acordo com Lima e Hoffmann (2004, p. 171), os jovens indígenas que buscam as IES podem ser fenotipicamente muito parecidos com os habitantes regionais com que convivem e serem até mesmo invisíveis enquanto integrantes de coletividades etnicamente diferenciadas. Mas, seguem com seus sistemas de valores e de pensamento e com suas visões de mundo nas quais os direitos e saberes coletivos constituem-se em um diferencial importante. Seguem, portanto, também, como portadores de identidades diferenciadas dos outros estudantes regionais, pobres, negros ou brancos.

Um aspecto importante a ser considerado nessas demandas indígenas diz respeito ao fato de que estas não representam apenas projetos pessoais ou familiares, mas, em muitos casos, traduzem e vêm orientadas por expectativas coletivas de comunidades e povos. Segundo Nascimento e Urquiza (2010, p. 116), “[...] cada povo indígena projeta e deseja para si um tipo de alteridade, o que se confunde com

a constituição da pessoa, a sua formação e o seu ideal” (Cf. Luciano, 2006, p. 131), que é sempre coletivo: o que é bom para o indivíduo é bom para seu povo.

A simples “ampliação do acesso”, mantendo os saberes indígenas à margem, se traduziria, também, na formação de intelectuais desconectados de seu povo e de suas lutas. Segundo Brand (2011), esse é um fundado temor de muitos sábios indígenas, frente à crescente demanda dos jovens de suas aldeias em busca das IES, considerando, especialmente, experiências históricas recentes.

### **Ambivalências e desafios epistemológicos decorrentes da presença indígena**

Podemos, certamente, afirmar que os saberes indígenas e, portanto, suas visões de mundo, seguem ausentes ou restritos a um espaço marginal nas práticas de ensino e no currículo formal, nos quais são colocados como diferentes, enquanto, desiguais, exóticos e estranhos e que pouco têm a dizer ou aportar ao conhecimento legitimado como válido dentro das Universidades. Segundo Mato (2009, p. 77-78) persistem “duas classes” de saber – uma primeira classe, correspondendo à ciência, de “validade universal”, “verdadeiro e aplicável em qualquer tempo e lugar”, e uma segunda classe, caracterizada como étnica, popular, local ou “particular” e “não-universal”.

Duas formas de conhecimento que expressam “dois mundos”, um deles “possuidor de verdades absolutas”, apoiado na “superioridade da civilização ocidental” e com pretensão de um saber universal

(MATO, 2009, p. 78), para quem o outro saber é não científico e local, que foi, historicamente, “silenciado”, “desqualificado” e “subalternizado” como manifestação de “superstição”, estático, exótico, ou, na melhor das hipóteses, como um saber prático e local (SANTOS *et al.*, 2005). Como seres desprovidos “de saber e cultura” (SANTOS, 2005 *et al.*, p. 29) e como “antecedentes”, os povos indígenas foram e são ainda, em muitos casos, vistos como sujeitos que demandam “processos de evangelização ou aculturação” (*idem*, 2005, p. 26).

Como pensar em outras epistemologias, lembrando sempre a afirmação de Esteban (2009, p. 1), de que o “discurso hegemônico da inclusão e tolerância mantém a perspectiva da negação da diferença, buscando enquadrá-la num dos diversos espaços instituídos no projeto de sociedade unívoco” e que, para essa autora, o diálogo e as “experiências democráticas de aprendizagem” exigem destruir essa segregação da diferença em “lugares predefinidos”.

De outra parte, entendemos que as reflexões de Bhabha (2003, p. 20 e 21), quando afirma que a “articulação social da diferença, da perspectiva da minoria, é uma negociação complexa [...], que procura conferir autoridade aos hibridismos culturais”, podem contribuir para sinalizar caminhos frente ao desafio do diálogo em torno de epistemologias tão distintas e em condições socialmente tão assimétricas. Referindo-se aos “momentos ou processos” produzidos na “articulação das diferenças”, Bhabha, (2003, p. 51) fala em “entre-lugares” nos quais o “valor cultural é negociado”. Por negociação, o autor quer



se referir exatamente à “articulação de elementos antagônicos ou contraditórios: uma dialética sem a emergência de uma história teleológica ou transcendente”, que permitem objetivos “híbridos”.

Bhabha (2003, p. 20) reconhece como “inovador e politicamente crucial” a necessidade de “passar além das narrativas de subjetividade originárias e iniciais e de focalizar aqueles momentos ou processos que são produzidos na articulação de diferenças culturais”, chegando assim ao que denomina de “entre – lugar” como espaço de formulação de “estratégias de subjetivação” entre os diferentes.

Mas, para Walsh, (2009, p. 14), essa negociação que se efetiva nos “entre-lugares” (BHABHA, 2003) exige questionar a “colonialidade do poder”, que ainda perdura e que “estabeleceu e fixou uma hierarquizada relação entre brancos (europeus), mestiços e, apagando suas diferenças históricas, culturais e linguísticas, ‘índios’ e ‘negros’ como identidades comuns e negativas”. Nesse sentido, precisamos partir da premissa de que o conhecimento historicamente produzido e legitimado como universal é cultural – reflete lógicas de uma cultura, no caso a ocidental, e não é neutro.

A aceitação dessa premissa já constituiria uma importante base para o diálogo e a aceitação de outras epistemologias. Segundo Santos (2000, p. 30), “estamos tão habituados a conceber o conhecimento como um princípio de ordem sobre as coisas e sobre os outros que é difícil imaginar uma forma de conhecimento que funcione como princípio de solidariedade”.

E nesse contexto são relevantes as reflexões de Esteban (2009, p. 1), para quem “[...] as margens enunciam outras histórias, outros abismos e delas se estendem outras pontes, que não buscam reduzir a intensidade e visibilidade dos confrontos”. São confrontos que se “estabelecem como consequência dos encontros nem sempre harmoniosos dos diferentes projetos, limites, demandas e possibilidades”.

Trazendo essas reflexões para os objetivos do presente texto podemos já visualizar um importante caminho de práticas pedagógicas relevantes, o de construir ou criar espaços ou “contextos relacionais” (FLEURI, 2006) dentro das IES nos quais todos, acadêmicos indígenas, com suas visões de mundo e lógicas de produção de conhecimento e professores e pesquisadores, também, com suas visões de mundo e lógicas de produção de conhecimento, possam desenvolver relações de reciprocidade e troca, tendo em vista desafios comuns, no caso, a construção de novos saberes para novos e cada vez mais complexos problemas que todos vivenciamos.

Mas, para isso, é importante uma observação de Geertz (1978, p. 24), de que “compreender a cultura de um povo expõe a sua normalidade sem reduzir sua particularidade [...]”. Segundo o autor, isso torna possível o diálogo com o outro, e não sobre o outro.

## **Conclusões provisórias**

As reflexões acima indicam o quanto precisamos problematizar as políticas educacionais das IES, se quisermos incluir a

presença desses outros, não nos estreitos limites das políticas de *inclusão* social, mas como interlocutores qualificados, situados em outra tradição cultural e, portanto, com outras historicidades. A criação de “contextos relacionais” acima ou de espaços de diálogo e de entre-lugares, onde “negociação” e troca com os que vêm das nossas margens epistêmicas e sociais seja possível exige questionar e desnaturalizar relações de poder coloniais que seguem marcando e definindo o lugar e as relações para com estes outros, no caso os povos indígenas.

Discursar sobre as práticas de ensino torna-se algo complexo quando temos o entendimento de que elas demandam respostas não só pedagógicas, mas também de natureza cultural. Cunha (2004, p. 529), ao referir-se a “atitudes emancipatórias” nas práticas de ensino superior, conclui que estas “exigem conhecimentos acadêmicos e competências técnicas e sociais que configurem um saber fazer que extrapole os processos de reprodução”. Este é certamente um dos desafios postos às práticas pedagógicas com a chegada aos espaços acadêmicos desses múltiplos outros.

Por isso, defendemos a importância de uma revisão epistêmica e a resignificação das práticas de ensino institucionalizadas nas IES, procurando construir práticas assentadas no diálogo intercultural, desnaturalizando relações estabelecidas. Adquire relevância nessa perspectiva a criação de grupos de pesquisa e de redes interativas, como possibilidade de consolidação de processos partilhados e de espaços dialógicos de produção de conhecimento entre índios e não índios. Caso contrário,

estaremos contribuindo para reprodução dessas relações coloniais, que reforçam os processos de discriminação.

Walsh (2009) fala em “interculturalidade crítica – como prática política” que nos levaria a esse diálogo, troca ou negociação de saberes nas IES. Para Walsh, a interculturalidade crítica “não se limita às esferas políticas, sociais e culturais”. A decolonialidade proposta por Walsh (2009) pode ser uma possibilidade de se ressignificarem as marcas das identidades/diferenças herdadas nos processos de colonização.

A Universidade, pela sua condição de legitimadora do conhecimento ocidental, colocado como universal, tornou-se contribuinte para dar forma discursiva aos conhecimentos legitimados no processo de nossa colonização, regulados por documentos como os currículos, projetos pedagógicos, processos avaliativos e tantos outros que determinam o que ensinar e aprender.

Debates em torno dos conhecimentos tradicionais indígenas e conhecimentos ocidentais, para além da ciência e da técnica que envolve as práticas de ensinar, ficam aqui delineados, como possibilidade de alargamento de nossa compreensão de mundo, a partir do entendimento de que há lógicas distintas decorrentes de cosmovisões diferentes.

Visibilizar as tramas discursivas que envolvem a produção dos conhecimentos, possibilitou-nos considerar que o currículo e as práticas de ensino encontram-se regulados pela cultura ocidental, o que de certo modo inviabiliza o diálogo com os outros conhecimentos colocados à margem da questão, no caso, os conhecimentos tradicio-

nais indígenas. Nossa intenção não é adotar um modelo curricular a ser aplicado nas IES, mas estabelecer uma constante problematização, tendo em vista uma leitura analítica das práticas de ensino institucionalizadas. Entendemos que essas preocupações devem levar em conta a dimensão histórica e cultural na construção dos conhecimentos, imbricada na tensão entre regulação e emancipação dessas práticas.

A incorporação da visão indígena e de suas lógicas (ou de outros) abre, certa-

mente, novas perspectivas e fortalece iniciativas e projetos centrados numa relação mais equilibrada com os recursos naturais e tendo como eixo central o território e o conhecimento que sobre ele tem cada povo indígena, aliado a sua experiência histórica, novas e inéditas alternativas de desenvolvimento poderão ser construídas, contribuindo para o efetivo bem-estar desses outros, fortalecendo sua organização social e sua autonomia.

## Referências

AMARAL, Wagner Roberto do. *As trajetórias dos estudantes indígenas nas universidades estaduais do Paraná: sujeitos e pertencimentos*. Curitiba: UFP, 2010. 586 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BHABHA, H. *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

BRAND, Antonio Jacó. Mudanças e continuidades na política indigenista pós-1988. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; HOFFMANN, Lima e Barroso. (Orgs). *Estado e Povos Indígenas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002, p. 31- 40.

\_\_\_\_\_. Os acadêmicos indígenas e as lutas por autonomia de seus povos. In: SEMERARO, Giovanni *et al.* (Org.). *Gramsci e os movimentos populares*. Niterói: Editora da UFF, 2011, v. 1, p. 201-214.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

CARNEIRO, Robert. Uso do solo e classificação da floresta (Kuikúro). In: RIBEIRO, Berta (Coord.). *Suma etnológica brasileira*. Etnobiologia, v. 1, 2. ed., 1987, p. 47-56.

CUNHA, Maria Isabel. Diferentes olhares sobre as práticas pedagógicas no ensino superior: a docência e sua formação. *Revista Educação*, Porto Alegre, ano XXVII, n. 3 (54), p. 525-536, set./dez. 2004.

DESCOLA, Philippe. *La selva culta*. Simbolismo y praxis en la ecología de los Achuar. trad. de Juan Carrera Colin y Xavier Catta Quelen. Quito: Abya-Yala, 1988.

ESTEBAN, Maria Teresa. Destruição e diálogo no cotidiano escolar. *Afinal onde esta a escola?* 2009, n. 187.

FLEURI, R. M. Políticas da diferença: para além dos estereótipos na prática educacional. *Educação & Sociedade*, Florianópolis, v. 27, p. 495-520, 2006. (Impresso)

GEERTZ, C. *Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: Notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 1997.

LIMA, A. C. S.; HOFFMANN, M. B. Seminário: *Desafios para uma educação superior para os povos indígenas no Brasil*: políticas públicas de ação afirmativa e direitos culturais diferenciados. Relatórios de Mesas e Grupos. Brasília, out. 2004, 171 p. Disponível em: <www.ifcs.ufrrj.br/observa/relatorios/desafiosES\_indigenas>. Acesso em: 13 out. 2011.

LUCIANO, Gersem J. S. *O índio brasileiro*: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC/Secad; LACED/Museu Nacional, 2006. (Coleção Educação para todos).

MATO, Daniel. Diferenças culturais, interculturalidade e inclusão na produção de conhecimentos e práticas socioeducativas. In: CANDAU, Vera Maria (Org.). *Educação intercultural na América Latina*: entre concepções, tensões e propostas. Rio de Janeiro: 7 letras, 2009. p 74- 93.

NASCIMENTO, Adir, Casaro; URQUIZA, A. H. A. Currículo, diferenças e identidades: tendências da escola Indígena guarani e kaiowá. *Currículo sem Fronteiras*, v. 10, n. 1, p. 113-132, Jan/Jun 2010.

SAHLINS, M. *Ilhas de História*. Tradução de Barbara Sette. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

SANTOMÉ, Jurjo, Torres. As culturas negadas e silenciadas no currículo. In: SILVA, T. T. da (Org.). *Alienígenas na sala de aula*: uma introdução aos estudos culturais em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p.159-177.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre a ciência*. Porto: Afrontamento, 1986.

\_\_\_\_\_. *A crítica da razão indolente*. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Semear outras soluções*. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira e Ministério da Cultura, 2005, p. 21 - 45.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder. Um pensamiento y posicionamiento “outro” desde la diferencia colonial. In: GOMEZ, Santiago Castro; GROSGOUEL, Ramón (Org.). *El giro decolonial*. Reflexiones para una diversidad epistémica mas allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Central/Pontificia Universidad Javeriana, 2007, p. 47-62.

\_\_\_\_\_. Interculturalidade, Crítica e Pedagogia Decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In: CANDAU, Vera Maria (Org.). *Educação intercultural na América Latina*: entre concepções, tensões e propostas. Rio de Janeiro: 7 letras, 2009. p. 12-42.

**Recebido em fevereiro de 2012**

**Aprovado para publicação em julho de 2012**

# **Aproximações para uma pedagogia universitária na voz de professores da educação básica**

## ***Approaches to university pedagogy in the voice of the basic education teachers***

Maria Marina Dias Cavalcante\*

Isabel Magda Said Pierre Carneiro\*\*

\* Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Profa. adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: marinadiasc@yahoo.com.br

\*\* Mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pedagoga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: isabelmsaid@yahoo.com.br

### **Resumo**

Este estudo se insere no campo de conhecimento da Pedagogia Universitária, tomando por base nossa trajetória de professora dos cursos de pós-graduação. Partimos da seguinte questão: quais as contribuições que os profissionais da educação básica podem trazer para a elaboração de uma pedagogia universitária? Temos, assim, o objetivo de analisar as reflexões e proposições de profissionais da educação básica sobre a Pedagogia Universitária com origem nas suas memórias de formação e na prática pedagógica escolar. No âmbito das pesquisas qualitativas, a opção é pelo referencial teórico-metodológico, difundido pelas ideias de Ghedin e Franco (2008). Temos constatações oriundas da voz dos professores que apontaram para: a memória de formação; a formação contínua; as práticas pedagógicas e o desenvolvimento profissional.

### **Palavras-chave**

Pedagogia universitária. Professores. Práticas pedagógicas.

### **Abstract**

This study belongs to the field of knowledge of the university pedagogy based on our history as a teacher of postgraduate courses. We start with the following question: What contributions can the basic education professionals provide to the development of the university pedagogy? So we have to analyze the reflections and proposals of the basic education professionals on university pedagogy originating their memories of training and school teaching practice. As part of qualitative research, the option is on the theoretical and methodological reference spread by the ideas of Ghedin and Franco (2008). We have findings derived from the teachers' voice indicating to memory training, continuing education, teaching practices and professional development.

### **Key words**

University pedagogy. Teachers. Educational practices.

## Introdução

A formação de professores e a defesa da escola pública têm acompanhado o debate no campo da Pedagogia, tanto nas publicações pedagógicas produzidas, como nas temáticas dos eventos, nas pesquisas do campo da educação e da formação docente.

Considerando que o professor hoje no exercício do magistério na Educação é o egresso da Universidade e que nos seus espaços adquiriu muitos dos seus valores e comportamentos pedagógicos, a presente pesquisa se propõe a problematizar uma Pedagogia Universitária a partir do olhar desses sujeitos. Acreditamos que estes, no exercício da sua profissão e valendo-se de suas memórias de formação, podem contribuir apontando elementos importantes para uma Pedagogia Universitária. Para tanto questionamos com que saberes e conhecimentos os professores da educação básica contribuem para o debate sobre Pedagogia Universitária?

Entre a formação e a profissão se colocam as relações de trabalho e a reflexão que possibilita a ressignificação da prática. O fato de esses professores participarem de um grupo de pesquisa – formação junto ao Mestrado Acadêmico em Educação – pode significar um espaço de formação contínua. Outra questão aqui se coloca: De que forma o cotidiano acadêmico e os professores da Universidade fazem parte do imaginário dos professores da educação básica?

São questões relacionadas ao campo universitário e que recorrentemente

estão presentes como objeto de crítica, praticamente desde que a Universidade foi criada, e isso já faz mais de um milênio. A crítica mais enfática e arrojada parece ter sido a de Weber (1989), no século XX. Ele se referia aos feudos que foram criados em torno das áreas do conhecimento e às relações de poder provenientes desses aglomerados, que poderiam barrar pessoas e ideias que não fossem convenientes aos reitores, por exemplo. Essa crítica é considerada atual, na medida em que ainda se mantêm grupos em vez de aglomerados em torno das áreas do conhecimento e há conseqüente competição entre elas, que para alguns parece ser salutar, e para outros não.

No Brasil, a literatura é fértil na direção de recuperar o resgate à crítica de Weber (1989), quando se refere ao ensino superior, expresso na literatura (PIMENTA; ANASTASIOU, 2002; ALVES, 1998; CUNHA, 2005, 2006, 2007; LEITE, 1999; PIMENTA; ALMEIDA, 2010, 2011; PIMENTA; LIMA 2004). Esses autores apresentam reflexões ao mesmo tempo em que trazem uma proposta metodológica de como fazer universidade, partindo das realidades e das práticas realizadas pelos professores no âmbito das instituições de ensino superior (IES). No Ceará, algumas teses de doutorado enriquecem o debate. Como exemplo de estudos realizados, mencionamos o de Moraes (A UECE e a política estadual do ensino superior, 2000) e o de Rocha (Programa universidade para todos: PROUNI e a pseudodemocratização na contrarreforma da educação superior no Brasil, 2009). Tais críticas provocam intensos e tensos

debates na universidade, sobretudo porque são feitas dentro dela.

Referendado por esse quadro, este estudo se insere no âmbito da configuração deste campo de conhecimento, ora em desenvolvimento, tomando por base nossa trajetória de professora dos cursos de pós-graduação. Dessas discussões, muitos questionamentos foram surgindo, dentre as quais destacamos os seguintes: que rupturas e sintonias existem entre o cotidiano da universidade e a escola básica? Qual a visão do professor da escola básica acerca dessa relação? Que elementos de reflexão podem subsidiar novas práticas na Pedagogia Universitária? Quais são essas práticas? Que fazeres são esses? Quais saberes fazem parte do cotidiano da escola básica? A partir dessas questões, surgiu a indagação central deste ensaio: quais as contribuições que os profissionais da educação básica podem trazer para a elaboração de uma pedagogia universitária?

Para tanto, os pressupostos que orientam esta pesquisa estão dispostos na sequência:

- Os profissionais apresentam um perfil formativo, advindo da graduação (ainda que implícito), o qual pode ou não ser declarado.
- Os professores são capazes de desenvolver um método de problematização, análise e investigação da realidade prática de ensinar, no confronto com suas experiências, com sua formação de base, com a prática de outros no ambiente escolar e com as teorias elaboradas, encontrando soluções para as

demandas que a prática lhes expressa e, a partir daí, produzir conhecimento.

É com o objetivo de analisar as reflexões e proposições de profissionais da educação básica sobre a Pedagogia Universitária com origem nas suas memórias de formação e na prática pedagógica escolar, que trataremos das questões referidas que nos vemos tentadas a questionar. E à medida que amadurecemos cada indagação, o podemos fazer de maneira a privilegiar mais amplamente a realidade, avistando as conexões e possibilidades de trazer à tona uma discussão sobre Pedagogia Universitária que, no nosso entendimento, precisa ser enriquecida continuamente. O fato de pesquisar e refletir com os professores da educação básica representa assim, para nós, a originalidade desta pesquisa e a nossa parcela de contribuição para o debate no campo da Didática.

Para analisar as questões formuladas, nos apropriamos do entendimento de Pinto (1979, p. 76) sobre práxis ao afirmar que

O homem ao criar a ciência descobre que a cria, ou seja, toma consciência da unidade destes aspectos contrários (subjetividade – objetividade): sua penetração no âmago da realidade pela *práxis* da pesquisa e a simultânea transposição em conceitos universais, em proposições e teorias, dos conhecimentos particulares que vai adquirindo um a um.

Com base nessa compreensão, Pimenta (1994) e Franco (2003) também serão nossas interlocutoras ao se alinharem a essa discussão afirmando que a

atividade docente é práxis. As referidas autoras comentam que, se pretendemos buscar a coerência com outro olhar do fazer ciência e educação, é necessária a junção do conhecimento que, enquanto construído, ajudará na realização da práxis que desejamos. Nesse sentido, entendemos que a práxis olha para os problemas em seu conjunto, problematizando-os e chamando os envolvidos à apresentação de soluções coerentes com a razão que investiga, ou seja, a razão comunicativa na qual a comunicação é compreendida com base em todas as formas de entendimento das simples formas de sinalização, a exemplo dos gestos e expressões simbólicas, até as formas de entendimento complexas, de escalonamento reflexivo.

Atenta à provocação de tão grande vulto, recorreremos a Bourdieu, sobretudo, na concepção de análise relacional de suas pesquisas, que consideram:

A primeira condição de uma leitura adequada da análise da relação entre as posições sociais (conceito relacional) as disposições (ou os habitus) e as tomadas de posição, as 'escolhas' que os agentes sociais fazem nos domínios mais diferentes da prática, na cozinha ou no esporte, na música ou na política. (BOURDIEU, 1997, p. 18).

Com apoio nas formulações de Bourdieu, ao instituir a teoria da prática, que considera as necessidades dos agentes sociais e as subjetividades sociais, propomos analisar os dados desta pesquisa tendo em vista que qualquer configuração se insere em *um campo* e passa a ser mediada pela coexistência

de instâncias produtoras de valores e de referências.

As ideias de Bourdieu constituem, para nós, referência metodológica que visa a orientar as reflexões do objeto de estudo, na organização da pesquisa. Diz ele:

[...] ela funciona como um sinal que lembra o que há de fazer, a saber, verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações que retira o essencial de suas propriedades. (BOURDIEU, 2003, p. 27).

São termos que sugerem o preceito do método e indicam a necessidade de pensar o mundo social de forma relacional. Como instrumento de pensamento e de pesquisa, há o propósito de aplicação nos domínios diferentes do espaço social, visando a apreender as características específicas e as invariantes dos diferentes universos.

Assim, torna-se necessário refletir sobre a fala como prenúncio de visão de mundo, de interpretação da realidade, na busca de formas de constituição e instauração do sentido que conduz a pensar a existência do conjunto de dimensões entrelaçadas, ainda não inteiramente decifradas.

### **Aporte metodológico**

No caso do estudo que ora se desenha, buscamos o delineamento da constituição da Pedagogia Universitária mediante uma pesquisa de base qualitativa, por ser esta a mais adequada aos propósitos já enunciados, ou seja, a procura da compreensão do processo de



configuração da área de conhecimento em apreço – Pedagogia Universitária.

No âmbito das pesquisas qualitativas, a opção é pelo referencial teórico-metodológico, difundido pelas ideias de Ghedin e Franco (2008), que iluminarão as questões a serem enfocadas pelos sujeitos, possibilitando a compreensão do fenômeno estudado e um melhor encaminhamento ao percurso de sua formação.

Portanto a metodologia de trabalho estará apoiada em uma abordagem qualitativa hermenêutica, segundo Ghedin e Franco (2008), a qual destaca a diferenciação entre os dois tipos de objetos de estudo – o físico e o humano – ao admitir que, ao contrário do objeto físico, o homem é capaz de refletir sobre si mesmo e, mediado por interações sociais, constituir-se como pessoa. Além desse aspecto, permite uma visão do que acontece por dentro do fenômeno estudado, isto é, considera todos os componentes de uma situação, em suas interações e influências recíprocas. Esse tipo de abordagem procura responder às interpretações dos fatos e tenta descobrir o que existe de valor na análise da realidade, para, em seguida, trabalhá-la. Nesse ínterim, a problematização, o diálogo e a reflexão da prática na prática poderão possibilitar a reflexão desses sujeitos no próprio contexto de trabalho em que atuam.

Trata-se de uma investigação na qual se fará uso de grupos focais – uma técnica atribuída a Robert Merton e seu grupo nos anos 1940. Somente no final do século XX e início do atual, as Ciências Sociais/Humanas e as pesquisas em saúde começaram a aplicar essa técnica, que,

segundo Carey (1994), serve para:

- acessar conhecimentos a partir das necessidades de um grupo;
- desenvolver ou redefinir os instrumentos e identificar domínios, conhecendo o vocabulário específico para se montar questionários e ter acesso a apropriações culturais; e
- enriquecer e explorar os resultados da interpretação de uma pesquisa, sobretudo as contradições.

Além disso, Carey (1994) explica algumas características desse tipo de pesquisa com grupos focais.

- O líder do grupo focal deve ser alguém diferente do pesquisador.
- O papel do líder é monitorar o grupo conforme o plano original.
- Há de existir um vice-líder para tomar notas do comportamento não verbal e dar suporte logístico.

Em suas implicações o grupo focal sugere

- estudar temas complexos que envolvam níveis de sentimentos e experiências;
- trabalhar com grupos semiestruturados moderados por um líder, conduzido de modo informal, com o objetivo de coletar informações sobre um determinado tópico;
- dar atenção ao processo de educação para não o tornar uma terapia para o grupo e sim de relatos de experiências e crenças sobre o tópico escolhido.

Como exemplo de trabalhos com grupo focal, há alguns na área de Ciências Humanas que surgiram de teses e foram publicados. Utilizando-se desse referencial, destacaram-se na literatura brasileira:

Matos (2001), que considera o seguinte:

[...] grupo focal é uma técnica de entrevista em grupo que busca coletar informações dos sentimentos e opiniões dos investigados sobre uma determinada questão.

Outro autor é Guimarães (2004, p. 157), que trata a temática como segue:

Grupo de opinião, grupo focal (*focus group*) ou grupo de discussão é um procedimento investigativo que se aproxima de alguma maneira a uma entrevista coletiva. Significa centrar o foco da coleta de dados num ou mais grupos específicos, ou explorar um foco, um aspecto específico de uma questão a partir de um ou mais grupos. Sua utilização pressupõe a opção por coletar dados com ênfase não nas pessoas individualmente, mas no indivíduo enquanto componente de um grupo.

Este estudo insere-se no âmbito do crescimento da literatura na área, pois trabalharemos com grupos focais autorreferentes que, de acordo com Morgan (1997), servem a uma variedade de propósitos, não só para explorar novas áreas pouco conhecidas pelo pesquisador, mas também para aprofundar e definir questões de outras bem conhecidas, responder a indagações de pesquisa, investigar perguntas de natureza cultural e avaliar opiniões, atitudes, experiências anteriores e perspectivas. Na esteira desse entendimento, a pesquisa contou com a participação de um grupo de professores convidados no período 2010/2011. Assim, a composição do grupo envolveu três coordenadores pedagógicos,

dois técnicos em educação, dois mestrandos e cinco professores atualmente em regência. Essa composição e o número de participantes realizaram-se consoante acordo entre os membros que integram o referido grupo.

Com esse entendimento, vivenciamos um percurso organizado em sessões de discussão em um grupo autorreferente. Em tais sessões, discutimos aspectos relacionados à pesquisa e sua relação com a temática em estudo, evidenciando elementos de formação dos professores imbricados nesse processo.

### **Reflexões sobre o conteúdo das sessões em análise**

Após a caracterização das sessões que constituíram essa ação na pesquisa, vale a pena olhá-las, agora, numa perspectiva analítica. É o que fazemos neste ponto do trabalho. Assim, podemos dizer que essa ação teve como propósito provocar um diálogo entre os participantes acerca do entendimento sobre Pedagogia Universitária e estimular o desencadeamento do diálogo destes com o próprio fazer. Essa responsabilidade foi assumida e materializou-se pelo cuidado e pela atenção que ensejou, ao possibilitar a exposição do saber-fazer docente dos participantes, bem como no modo como respeitou os limites/possibilidades do tempo, do espaço e das referências. Foram a própria prática efetiva, as inquietações e as expectativas dos participantes que orientaram o desenrolar dos trabalhos desenvolvidos. Ou seja, esse fato configurou-se em passaporte para a

aceitação do convite para “ler”, com base em um referencial teórico ancorado em músicas, filmes e textos, e possibilitou o desencadeamento de um processo reflexivo, no contexto da docência universitária, que tomasse como referência as práticas pedagógicas. Para isso, a dinâmica instituída contou com o expresso compromisso do grupo de dialogar com o fazer docente no âmbito de suas memórias.

Essa interpretação inicial, considerada à luz de observações tecidas por Larrosa (2006), leva-nos a constatar que a ação nem tendeu a “dar forma” nem a “levar até a conformidade”. Talvez se tenha aproximado da ideia de formação, que compreendemos como “uma prática de leitura”, no sentido de que “o que se deve ler na lição não é o que o texto diz, mas aquilo que ele dá o que dizer [...] ler não é apropriar-se do dito, mas recolher-se na intimidade daquilo que dá o que dizer do dito”.

Nesse âmbito, a Pedagogia Universitária perspectivada implicou ponderar acerca da dimensão da pesquisa da reflexão e da crítica, com origem na análise de vivências pessoais ancoradas num referencial que, dentro dos limites, possibilitasse resignificar o saber – fazer existente. As temáticas propostas, com efeito, configuraram-se como temas que permitiram caracterizar a complexidade da docência universitária, tanto no sentido da independência entre ensino e aprendizagem, naquilo que respeita à organização do trabalho e da relação pedagógica, como das diretrizes que intervêm e interferem nesta relação de interdependência.

Apesar dos limites impostos pelo exíguo tempo, a cada sessão, ficavam patentes o envolvimento nas atividades e o investimento na troca de experiências, ultrapassando a disposição de superar a dificuldade em dialogar com os textos falados e escritos e utilizá-los como mediadores na reflexão sobre o nosso objeto de estudo. O grande desafio residiu em lidar com a imposição do tempo cronológico em confronto com as demandas do tempo pedagógico expressas entre outras, em tempo para ambientar-se com uma discussão, para sistematizar leituras, para lidar com outra lógica de conhecimento.

Embora tenhamos observado tal desafio, cremos que esse fato tenha vindo a possibilitar lidar com algumas das dificuldades, considerando também que eles facilitaram a concretização do que era solicitado aos participantes, isto é, das tarefas propositivas para realizarem e trabalharem com situações por eles constituídas. Observamos igualmente, que os participantes ficavam atentos às explanações dos colegas e se envolviam nas atividades além do limite do tempo, cada vez mais situando-se perante o fazer efetivo - apesar de apresentarem dificuldades de se confrontarem com os limites da própria prática, principalmente por conta da falta do hábito reflexivo e dos ditames da “ditadura do relógio” que impedia aprofundar o debate.

A perspectiva da materialização do intento em uma ação de formação institucional consolidou o que tinha sido perspectivado para a pesquisa, com vistas a possibilitar uma troca de experiências

entre docentes no contexto de reflexões sobre os desafios expressos à docência universitária no século XXI, ou seja, confirmaram a importância da reflexão acerca da pertinência social da educação superior e sobre seu próprio compromisso com a sociedade.

O vivenciado ao longo das seis sessões permitiu-nos assegurar que o desenvolvimento da pesquisa primou pelo investimento em atividades que mobilizavam os participantes a desencadear processos reflexivos. A cada sessão, ficavam patentes o envolvimento do grupo e o amadurecimento dos conteúdos trabalhados, fato indicativo de que a dinâmica desenvolvida mobilizou conhecimentos e possibilitou, dentro dos limites aqui apontados, o desencadear do diálogo com a própria formação.

## Conclusão

Redigir esta parte do ensaio nos traz uma sensação de término, portanto, optamos por chamá-la de “conclusão,” embora sabendo que este momento traz na sua essência a origem de um novo. Antes de tudo, relembremos o objetivo geral deste estudo: analisar as reflexões e propostas de profissionais da educação básica sobre a Pedagogia Universitária com base na sua formação e prática pedagógica.

Para alcance do objetivo, valemo-nos da teoria praxiológica de Bourdieu, na condução do trabalho de campo, mediante a realização de grupo focal e entrevista de aprofundamento apoiadas, sobretudo, nos conceitos de *habitus* e de *campo*, segundo o pensador francês. Na ocasião,

identificamos, nas falas dos sujeitos e nas observações registradas, os traços essenciais do processo de elaboração de uma Pedagogia Universitária.

Os achados da incursão foram muitos, tal como demonstramos ao longo do estudo. Para mapeá-los, recorreremos à problemática inicial da pesquisa, configurada na questão central deste estudo: quais as contribuições que os profissionais da educação básica podem trazer para a elaboração de uma Pedagogia Universitária?

Em face do objetivo e da questão norteadora deste estudo, temos constatações oriundas da voz dos professores os quais apontaram para: a memória de formação; a formação contínua; as práticas pedagógicas e o desenvolvimento profissional. Considerando, pois, os limites e as possibilidades da elaboração de uma pedagogia universitária, esta ficaria incompleta, se houéssemos nos detido apenas no referencial dos projetos e leis relativos ao campo pedagógico.

Os pontos em destaque referem-se a uma Pedagogia Universitária que permitirá a realização da práxis no campo pedagógico, em elaboração. Para dar conta das respostas, sem perder de vista essa perspectiva, é necessário considerar os comentários sob três aspectos, diretamente ligados a um projeto de elaboração de uma Pedagogia Universitária: como projeto pessoal; como projeto institucional e político, e como projeto coletivo permeados pela dimensão ética.

A elaboração de um projeto que contemple uma Pedagogia Universitária como projeto pessoal é o primeiro ponto.

Destaquemos o fato de que os depoimentos dos profissionais comprovam esse entendimento, ao apontar a centralidade do espaço universitário e escolar como espaço social, em que os profissionais da educação formataram a matriz do jeito de ser e de estar na profissão. Desses depoimentos algumas manifestações assinalam:

- o interesse pela profissão/ campo profissional;
- a necessidade de uma postura política, técnica, ética e estética do professor;
- o sonho e o desejo dos professores precisa ser respeitado;
- a articulação entre projeto de desenvolvimento profissional e projeto institucional;
- a descoberta da motivação deve voltar-se para o resgate do desejo;
- é preciso ouvir para poder dialogar; e
- a escola básica é reflexo da formação na universidade.

Identificamos a ressonância de tais fatos na leitura dos depoimentos, em constatações que indicam a presença do sujeito profissional em prática. A dificuldade é expressa de várias maneiras, nas falas, pelo fato de os entrevistados se perceberem, às vezes sim, às vezes não, sujeitos coletivos do processo de seu tempo histórico ao manifestarem suas impressões acerca das políticas de formação. Tais depoimentos evidenciam como fator preponderante, os desdobramentos das políticas educacionais, que deixam marcas, apontando a competitividade e o individualismo, no meio educacional, como aspecto de consequências estruturais para o processo formativo.

Comprovamos, também, que os investigadores entendem a formação contínua relacionada à força do *habitus* partilhado, visto como cuidado com a formação que articule os saberes pedagógicos e científicos; proporcione a melhor formação científica e/ou curricular; respeite e valorize, socialmente, o trabalho dos professores; e priorize a dimensão teoria/prática. Eles consideram o mesmo processo como propulsor da elaboração de uma Pedagogia Universitária, razão por que há a necessidade de investimento na formação contínua, enfatizada nas falas, como um elemento estruturante e, embora tácito, unânime entre os entrevistados. Na visão dos profissionais, identificamos a tendência a um novo *habitus*, que é possível pensar um novo profissional, portador do *habitus* alinhado às necessidades humanas, voltado para a escola atual; o profissional da educação que, segundo Pimenta (1999, p. 26), entre

[...] em contato com os saberes sobre educação e sobre pedagogia, e possam encontrar instrumentos para se interrogarem e alimentarem suas práticas confrontando-os. É aí que se produzem saberes pedagógicos na ação.

A Universidade e a Escola, entendidas pelos sujeitos como *locus* de formação e de elaboração de uma Pedagogia Universitária, devem ter como proposta a formação contínua de seus professores. Em diferente medida, no entanto, constata-se que a valorização dos projetos (relativos à formação) desenvolvidos é de interesses distintos (de políticas vigentes, de formação,

financeiros, interesses pessoais), nem sempre associados ao que é acordado coletivamente. A situação vincula-se, normalmente, à cultura profissional. Nas últimas décadas, é expressa para os professores a necessidade de resolver, por sua conta, o ônus das difíceis condições de trabalho alimentadas pelas políticas públicas, por exemplo, imposição da necessidade da formação continuada, sem as condições para tal. Isso comprova a tese de Bourdieu (2003) de que a atividade pedagógica pode se tornar uma violência simbólica à medida que as instituições sociais, entre elas o Estado, mediante as políticas, desconhecem o poder manipulador, fazendo-se reconhecer como autoridade legítima, advindo daí o arbitrário de imposição com o arbitrário do conteúdo imposto.

Outra observação da fala dos entrevistados nos revela suas inquietações com o processo cognitivo do ensino e com o conhecimento científico, algo, muitas vezes, ignorado institucionalmente, talvez pelo próprio “desconhecimento” da história e da produção científica, nas dimensões técnica, política e pedagógica, resultando em trabalho pedagógico desatualizado e ativista. A desatualização pode ser tributária da formação recebida e não maximizada da trajetória profissional, pela pouca ou nenhuma oportunidade de prosseguimento dos estudos relativos à área de formação. Alguns estudos registram que os profissionais têm consciência das deficiências de sua formação e reivindicam oportunidades para se capacitar melhor (ALVES, 1998). O sistema oficial de ensino, geralmente, não oferece sistematicamente situações de

aprendizagem que deem oportunidades de continuidade dos estudos para manter o professor informado cientificamente, bem como atualizado sobre o campo pedagógico e acerca das dinâmicas sócio/ históricas e políticas.

Quanto ao segundo ponto da análise – uma Pedagogia Universitária como projeto institucional – defendemos o argumento de que a instituição educacional deve ser espaço de construção do conhecimento para a formação, de que os profissionais são sujeitos e não objetos. São portadores da epistemologia da prática, pois têm conhecimento e referencial teórico, estabelecidos com base no próprio campo de trabalho, – o que os diferencia e estabelece a profissão. O campo de trabalho, no entanto, ainda se configura, em grande parte, como instrumento do poder simbólico do Estado, pois os entrevistados comentam as fragilidades das políticas educacionais, como aspectos que bloqueiam a elaboração de uma Pedagogia Universitária em curso. É o que trazemos como achados nas entrevistas, quando falamos de formação contínua, pois garantem que este processo está em grande parte voltado a:

- interesses pessoais, a partir da busca por Pós-graduação;
- exigências do currículo – LATTES;
- lacunas da formação inicial;
- compreensão de ser inacabado;
- possibilidades do trabalho;
- participação em grupos de estudo e de pesquisa;
- necessidades do trabalho; e
- busca de fundamentação das ações.

É verdade que este é, hoje, um acontecimento incontestável, pois as políticas educacionais voltadas para o ensino superior praticam a educação, a fim de preparar os profissionais não para o ofício de professor, mas para o *habitus* da economia capitalista. Por outro lado, é preciso que os profissionais da educação assumam esta responsabilidade e desenvolvam opções que possibilitem o novo *habitus*, ou seja, novo *habitus* que não se concretiza automaticamente, mas que é mediado pelo indivíduo e pelas relações sociais; novo *habitus* compreendido como sistema flexível de disposições e sistema de esquemas em elaboração, como produto de relações dialéticas, entre a exterioridade e interioridade; novo *habitus* visto da perspectiva relacional e processual de análise, capaz de apreender a relação entre indivíduo e sociedade, em decurso de transformação identitária.

Ao vermos a Universidade e a Escola como espaço de formação do campo pedagógico, temos a perspectiva de Freire (1997), que concebe a escola como espaço de esperança, resistência e possibilidade. A ideia reforça nossa posição, com amparo em Bourdieu (2003), sobre a possibilidade de as instituições de ensino promoverem a instauração de novo *habitus*, reorganizando-se, internamente, em todos os aspectos (técnico-pedagógico, político e administrativo), tendo em vista um objetivo comum. Admitimos o trabalho coletivo como contraposição à cultura individualista da sala de aula, instaurada, o que não significa desconsiderar outros aspectos relacionados ao efetivo fazer pedagógico.

Fazemos mister a proposta de formação da sala de aula, como defendem os entrevistados, ao solicitarem outros espaços de realização do trabalho pedagógico. Nesse espaço, edificam-se o profissional e a instituição escolar, ou seja, o professor se (re)faz na ação e na interação que o espaço institucional escolar permite, ao recuperar o eixo pedagógico de sua ação traduzida em medidas para a efetiva elevação do estatuto da profissionalidade e para a melhoria das condições escolares. Dessa forma, faz sentido falar-se da Pedagogia Universitária como projeto-coletivo – o que exige do espaço institucional a criação de estratégias que mobilizem os educadores na constituição do projeto político pedagógico. Aqui, falamos da escola como manifestação da vida, em toda sua complexidade, com as indagações sobre a comunidade educativa, que tem o modo próprio de ser, de conhecer e de querer. Uma escola que traduz os anseios e as necessidades profissionais dos integrantes.

Entre as estratégias de formação do projeto político-pedagógico, está a formação contínua. No dizer de Canário (1997, p. 14), a formação contínua “centrada na escola”, no caso em epígrafe “A Universidade”, mas isso não significa autogestão da formação, nem dispensa apoios externos. “Esta valorização do contexto de trabalho como ambiente formativo e da formação como processo [...] tende a favorecer uma interativa situação que envolve a todos os integrantes da escola de forma simultânea” e a ajudá-los a iniciar e conduzir, de modo pertinente, o ciclo de resoluções de problemas. Essa estratégia de trabalho cobre

também as necessidades de formação apontadas pelos profissionais pesquisados. Entre elas destacamos:

- a busca da relação teoria X prática;
- a busca de aproximação do conhecimento com a realidade;
- um olhar atento às necessidades da escola – comunhão entre a escola básica e a universidade;
- o contato da escola com a pesquisa;
- a articulação da formação com os projetos políticos dos cursos/IES;
- o assumir a interdisciplinaridade.

Tudo isso nos leva a refletir acerca das deficiências da formação pedagógica de professores, sobretudo, os que estão em exercício nas salas de aula da Universidade.

Chamamos atenção para um aspecto. O fato de trabalho docente universitário dever transpor a sala de aula não significa que não seja necessária a recuperação do trabalho pedagógico dentro da Universidade, pois, de acordo com os profissionais entrevistados, parece existir um movimento de desfiguração das atividades pedagógicas (conteúdos específicos x conteúdos pedagógicos), ante as responsabilidades impostas, as políticas e as condições de trabalho. Isso interfere profundamente nas possibilidades de realização do trabalho pedagógico de qualidade.

Considerando que não pode haver profissão ancorada na insuficiência de saberes formais capazes de sustentar a prática, a Universidade, por ser lugar, por excelência de formalização desses saberes, não pode assumir uma postura que termina por ratificar uma posição na

qual a condição profissional da docência universitária exige para o seu exercício apenas saberes formais das profissões que se apresentam como objeto de formação.

Esse entendimento nos leva a maior esforço de interpretação do significado das práticas pedagógicas, bem como à reflexão do conhecimento pedagógico que se constitui na compreensão dos aspectos científicos da educação. Trata-se de desvendar os fundamentos filosóficos existentes na relação entre teoria e prática, pois a Pedagogia Universitária entendida com suporte na ciência Pedagogia, tem o seu sentido na humanização da práxis.

Os esclarecimentos indicam que a formação dos professores universitários precisa instalar outro cenário para o trabalho pedagógico, secundado pelo estatuto epistemológico da Pedagogia, cujas concepções precisam estar alinhadas com uma dimensão científica, que assegure as condições do pensamento autônomo para tornar possível uma dinâmica de autoformação participada<sup>1</sup>.

Também elucidam o fato de que, no contato com a prática educativa de aspecto pedagógico, o conhecimento profissional se enriquece com outros campos (social, moral, ético), além de permitir fomentar a análise e a reflexão sobre a prática edu-

---

<sup>1</sup> Compartilhamos com Pimenta, (2006) ao indicar a pesquisa crítico colaborativa, como uma dinâmica de autoformação participada, mediante a qual, os educadores elaboram suas próprias soluções em relação com os problemas (necessidades) práticos com que se defrontam.



cativa, na tentativa de recomposição dos esquemas, percepções e crenças, ou seja, do *habitus* pedagógico.

Tal *habitus* poderá patrocinar um conhecimento profissional, imaginário, intuitivo, criativo e científico que se faz legítimo, ou seja, a análise e reflexão das situações problemáticas vividas, não apenas instrumentais, favorecem o profissional da educação a elaborar o sentido de cada situação, muitas vezes, única. Por isso, a formação precisa não apenas se aproximar da prática educativa, mas, sobretudo, aliar-se à escola e a outras práticas pedagógicas.

O conhecimento teórico da praxiologia bourdieusiana, de apoio à prática educativa, favorece a compreensão da instauração do *novo habitus*, consequentemente, a efetiva elaboração de uma Pedagogia Universitária alimentada pelas necessidades (questões políticas, vivências coletivas, informações atualizadas, questões de empregabilidade, posição política e ética) da profissão dos educadores e do salto qualitativo do ensino-aprendizagem.

Na elaboração de uma Pedagogia Universitária, os profissionais concebem novas significações, como atividades pedagógicas voltadas para a formação integral do homem, em dimensão coletiva

e ética, afastando, assim, o imperialismo do individualismo com origem na práxis.

À vista dessas posições, uma Pedagogia Universitária em sua elaboração se faz sobre a base do *habitus* que compreende as dimensões *ethos* e *hégis*<sup>2</sup>, inseridas no campo social. Dessa forma, se, de um lado, o *habitus* reproduz os referenciais da cultura legitimada, de outro, desenvolve um trabalho cognitivo de ressignificação dos objetos materiais e imateriais da cultura. Admitimos a ideia de que, pelas práticas, a formação vem construir um universo simbólico próprio, do subcampo cultural que se materializa nos agentes, por meio de esquemas de percepção, pensamento e ação. Sob essa ótica, podemos afirmar a viabilidade de constituição de *novo habitus* no campo pedagógico, que, para compreender a ressignificação voltada para a elaboração de uma Pedagogia Universitária, deve ser essencialmente permeado pela dimensão ética voltada para a práxis.

---

<sup>2</sup> Bourdieu (2003) ao tomar o conceito de *habitus*, leva em conta a autarquia do homem, defendida por Aristóteles, no sentido de construtor da própria morada que compreende o espaço do *ethos*. Dessa forma, segundo Bourdieu (1983, p. 104), “a força do *ethos* é que se trata de uma moral que se tornou *hexis*, gesto, postura”. O autor chama atenção para o conceito de *habitus* que engloba dialeticamente a noção de *ethos* e *hégis*, pois não se pode compartimentar essas dimensões. Por isso, como ele próprio o afirma, “pouco a pouco fui começando a utilizar apenas a noção de *habitus*” (BOURDIEU, 1983, p. 04). Com esse entendimento, apresenta um verdadeiro círculo dialético entre o “campo social”, o *ethos* a *hégis* e o *habitus*, permeado pela práxis, na dimensão ética.

## Referências

- ALMEIDA, M. I. *Pedagogia Universitária e projetos institucionais de formação e profissionalização de professores universitários*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), São Paulo, 2011.
- ALVES, Nilda. *Trajetória e redes na formação de professores*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zero, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- CANÁRIO, Rui. A escola: o lugar onde os professores aprendem. In: CONGRESSO NACIONAL DE SUPERVISÃO NA FORMAÇÃO, 1, 1997, Portugal. *Anais..* Universidade de Aveiro, 1997. p. 1-16.
- CAREY, Martha Ann. The group effect in focus groups: planning, implementing, and interpreting focus group research. In: MORSE, Janice M. *Critical issues in qualitative research methods*. London: SAGE Publications, 1994.
- CUNHA, M. I. da. *O professor universitário na transição de paradigmas*. Araraquara, SP: Junquiera & Marin Editores, 2005.
- CUNHA, M. I. da. (Org.). *Pedagogia universitária: energias emancipatórias em tempos neoliberais*. Araraquara, SP: Junquiera & Marin Editores, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões e práticas em Pedagogia universitária*. Campinas, SP: Papirus, 2007.
- FRANCO, M. A. S. *Pedagogia como ciência da Educação: unidade teoria e prática*. Campinas, SP: Papirus, 2003.
- GHEDIN, E.; FRANCO, Maria Amélia S. *Questões de método na construção da pesquisa em educação*. São Paulo: Cortez, 2008.
- GUIMARÃES, Valter S. *Formação de professores: saberes, identidade e profissão*. Campinas: Papirus, 2004.
- LARROSA, Jorge. *Pedagogia profana: danças piruetas e mascarados*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- LEITE, Denise (Org.). *Pedagogia universitária: conhecimento, ética e política no ensino superior*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- MATOS, Kelma Socorro Lopes. *Juventude e escola: desvendando teias de significados entre encontros e desencontros*. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.
- MORAIS, E. S. de. *A UECE e a política estadual do ensino superior*. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000.

MORGAN, D. *Focus group as qualitative research*. Qualitative Research Methods Series. London: Sage Publications, 1997.

PIMENTA, S. G. Formação de professores: saberes e identidade. In: PIMENTA, S. G. (Org.). *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. *Estágio na formação de professores*. São Paulo: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_. Pesquisa-ação crítico colaborativa: construindo seu significado a partir de experiências de formação e na atuação docente. In: PIMENTA, Selma G; GHEDIN, Evandro; FRANCO, M. A. Santoro (Orgs.). *Pesquisa em educação: alternativas investigativas com objetos complexos*. São Paulo: Loyola, 2006.

PIMENTA, S. G.; ALMEIDA, M. I. M. de. *Pedagogia Universitária: caminhos para a formação de professores*. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia universitária*. São Paulo: FEUSP, 2010.

PIMENTA, S. G.; LIMA, M. S. L. *Estágio e docência*. São Paulo: Cortez, 2004.

PIMENTA, S. G.; ANASTASIOU, L. das G. C. *Docência no ensino superior*. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, A. V. *Ciência e existência: problemas filosóficos da pesquisa científica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

ROCHA, Antônia Rozimar Machado. *Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a pseudodemocratização na contra-reforma da educação superior no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

WEBER, Max. *Sobre a universidade*. São Paulo: Cortez, 1989.

**Recebido em maio de 2012**

**Aprovado para publicação em setembro de 2012**



# **A construção de subjetividades nas práticas de disciplinamento: narrativas sobre o cotidiano escolar**

## ***The construction of subjectivities in disciplinment practices: narratives about daily school***

Eliete Jussara Nogueira\*

\* Doutora em Educação (Unicamp). Psicóloga. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Uniso. E-mail: eliete.nogueira@prof.uniso.br

### **Resumo**

Este artigo pretende apresentar narrativas sobre o cotidiano escolar, com objetivo de identificar dispositivos de poder. Assim como o disciplinamento dos alunos e a constituição de subjetividades socialmente determinadas. Por meio da prática, das relações entre professor e aluno, pode-se verificar a materialização da dominação e submissão de crianças, a uma norma estabelecida para simplesmente colocar limites, fazer obedecer. Tal contexto, não propicia a produção de indivíduos autônomos, ou críticos, como estabelece o discurso pedagógico.

### **Palavras-chave**

Cotidiano escolar. Relações de poder. Subjetividade.

### **Abstract**

This article presents narratives about daily school, with objective to identify power devices. Like the disciplining of students and constitution of subjectivities socially determined. By practice, the relationships between teacher and student, you can check the materialization of domination and submission of children to a established norm to just set limits, to obey. This context not conducive to the production of autonomous individuals, or critical, as stated in pedagogical discourse.

### **Key words**

Daily school. Power relation. Subjectivity.

## Introdução

O cotidiano de uma escola, seja pública ou particular, está sempre envolvido com uma complexidade de situações, ações, interações, e a professora, embora planeje suas aulas, lida com situações imprevistas, pois quando pisa na escola alguém grita que fulano está chorando, e o outro rindo; ou se pode mudar de lugar; se hoje vai ter prova mesmo; se pode beber água; se pode ir ao banheiro; de repente a diretora entra na sala para dar avisos; o banheiro está quebrado, enfim um cotidiano escolar envolto com relações humanas. Nesse contexto em que muitas coisas podem acontecer ao mesmo tempo, dizer que a relação em sala de aula é complexa é uma tentativa de dizer que as pesquisas e estudos sobre a realidade escolar, antes de mais nada, eliciam reflexão. Este artigo propõe um olhar, um pensar sobre o cotidiano escolar, a partir de narrativas de situações concretas que desencadeiam o disciplinamento de corpos e subjetividades de submissão à figura de autoridade.

Uma situação comum, frequente no cotidiano escolar, nas relações entre professores e alunos, é estabelecida quando o(a) aluno(a) pede para ir ao banheiro. Uma situação aparentemente simples, que não deveria provocar dúvidas de qual a melhor maneira de lidar com ela, já que todos têm o direito de ir ao banheiro, no seu tempo e lugar adequado, quando necessitam. Porém, os relatos de alunos(as), ao longo da minha experiência como docente no ensino superior, mostram que não é bem assim.

De modo geral, nos cursos de formação de professores, quando esse assunto vem para discussão, e são questionados sobre os porquês, os motivos que professores não deixam seus alunos saírem para ir ao banheiro, respondem: “vira bagunça”, “o aluno só quer ir passear”, “já foram no intervalo, se não foram deveriam ter ido”, “eles têm que aprender a usar bem o intervalo”, “é só começar a aula e alguém pede para sair, para ir ao banheiro, se for deixar todo mundo você não dá aula”, “eu tenho experiência, eu sei o jeito do aluno, quando ele precisa mesmo ou é só firula”. Ou seja, os professores se colocam como autoridades, juristas, decidindo as regras do que é “melhor” para o andamento da aula, ao mesmo tempo, defendem um discurso para autonomia do aluno, para formar cidadãos críticos e transformar a sociedade, porém, nas pequenas atitudes, cotidianas de aprendizagem, mantêm a relação de poder e controle sobre o aluno. A fala dos professores, sobre o assunto, demonstra um desprezo pela necessidade do aluno, como se fosse algo menor, menos importante na educação, ensinar a respeitar o próprio corpo, acabam por priorizar o conteúdo acadêmico formal, e centralizam o poder de decisão sobre questões íntimas do aluno ainda em formação.

Para Silvio Gallo (2009, p. 127), a função ideológica da escola, “se processa muito menos no âmbito dos conteúdos de ensino e muito mais no das metodologias de ensino”. São as atitudes, o tipo de relacionamento entre alunos, professores, comunidade escolar, as estruturas de organização da escola que possibilitam

experiências concretas frente à autoridade, construindo subjetividades com medo e submissão.

A educação dita tradicional, com todo o seu relacionamento autoritário entre professores e alunos, introjetava nas estruturas subjetivas o respeito à autoridade e ao poder superiores, assim como o medo da repressão. Independentemente de mascarar ou não as injustiças sociais, de justificá-las ou não por designios naturais e/ou divinos, ensinava pré-conscientemente a cada indivíduo a necessidade da obediência e do respeito à ordem social. E o mais importante é que ocorrendo no nível pré-consciente, esse aprendizado seria determinante para a consciência mesma do indivíduo, passando a fazer parte de sua estrutura subjetiva, isto é, de sua maneira de perceber o mundo e de relacionar-se com ele. (GALLO, 2009, p. 126-127).

Segundo Jorge Larrosa (1994), se deixarmos de lado o conteúdo e nos fixarmos no “como” a pedagogia atua, pode-se identificar dispositivos que constroem e medeiam a relação do sujeito consigo mesmo. Esses aparatos pedagógicos pelo autor denominados “tecnologias do eu”, que de alguma forma revelam uma reflexão de si (autoconhecimento, autodisciplina), normalizam o sujeito. Mas, como toda norma se insere num contexto social e histórico, quando descrevemos os alunos, ou fazemos avaliações de seu comportamento, devemos problematizar em que condições concretas de sociedade foram construídas nossas crenças, pensamentos, valores e normas, que consideramos na-

turais ou universais a ponto de não mais questioná-las. Ainda segundo Larrosa, o “sujeito individual” não pode ser analisado fora dos discursos das práticas e dispositivos da sociedade que pertence (LARROSA, 1994, p. 40).

[...] a própria experiência de si não é senão o resultado de um complexo processo histórico de fabricação no qual se entrecruzam os discursos que definem a verdade do sujeito, as práticas que regulam seu comportamento e as formas de subjetividade nas quais se constitui sua própria interioridade. É a própria experiência de si que se constitui historicamente como aquilo que pode e deve ser pensado. A experiência de si, historicamente constituída, é aquilo a respeito do qual o sujeito se oferece seu próprio ser quando se observa, se decifra, se interpreta, se descreve, se julga, se narra, se domina, quando faz determinadas coisas consigo mesmo, etc. e esse ser próprio sempre se produz com relação a certas problematizações e no interior de certas práticas. (LARROSA, 1994, p. 43).

Dessa forma, o autor alerta para a escola, para a pedagogia, para a terapia, como espaços de mediação, delimitados e organizados, e não de produção. Afirma que as práticas educativas são disciplinadoras, orientadas para a classificação e procedimentos de individualização, características da organização capitalista. Portanto analisar as atitudes concretas de professores nos conta um pouco de como somos e o que estamos fazendo na construção das subjetividades dos outros.

A organização social da era moderna, apoiada no racionalismo, tem moldado uma forma de pensar necessária à consolidação do capitalismo. Neste período, o homem surge como indivíduo, que deve cuidar de sua própria vida, como profissional, como consumidor. Segundo Maria da Graça Gonçalves e Ana Mercês Bock (2009, p. 123),

A individualização é marca e conquista do capitalismo, dada sua forma de organização e produção social, mas ela também vai se definindo como modo de ser do homem. O indivíduo é forma de subjetivação.

A partir da dialética subjetividade-objetividade pode-se falar em dimensão subjetiva da realidade, na medida em que se entender que a subjetividade é individual, mas constituída socialmente, a partir de um processo objetivo, com conteúdo histórico. Por outro lado, a realidade social é construída historicamente, em um processo que se dá entre o plano subjetivo e objetivo. A base material agrega subjetividade, a partir da ação do sujeito sobre ela, aí está sua historicidade. Por isso, não é possível falar-se da realidade sem considerar o sujeito que a constitui e ao mesmo tempo é constituído por ela. (GONÇALVES; BOCK, 2009, p. 142).

Nessa perspectiva sócio-histórica, o homem constitui e é constituído pela organização social, não existe fora dos processos sociais que o produzem. Portanto a subjetividade, que caracteriza o sujeito, também só existe na ordem social que se

utiliza de mecanismos de regulação e de controle.

Nessa perspectiva, as tecnologias da subjetividade não são o oposto do domínio estatal sobre a esfera privada ou civil, mas condição mesma do processo de governamentalização do estado. Não constitui nenhum paradoxo dizer que, neste caso, mais autonomia significa também mais governo (no sentido de controle da conduta) ou, para expressar a mesma idéia utilizando uma palavra de ordem cara às reivindicações democráticas: mais cidadania significa também mais regulação (um processo que está longe de ser apenas uma abstração ou um delírio foucaultiano, como mostram a vigilância mútua e a autovigilância da conduta cotidiana em certos países ocidentais). (SILVA, 1998, p. 8).

Subjetividade e relações de poder não se opõem: a subjetividade é um artefato, é uma criatura, das relações de poder; ela não pode, pois, fundar uma ação contra o poder. É esse precisamente o sentido da expressão “tecnologias da subjetividade”: a subjetividade é um efeito não a origem. (SILVA, 1998, p. 10).

Assim, estratégias de controle se espalham nos interstícios sociais, no ambiente escolar, foco deste trabalho; elas podem se revelar em estratégias camufladas, em discursos para transformar o aluno em um ser “melhor”, principalmente quando se trata da criança, sujeito, que não tem fala. Nesse caso, as estratégias são mais impositivas, e o papel da escola mais danoso na construção da subjetividade. As



relações de poder que intimidam e fazem calar a pequenim e enquadram a potência do ser criança.

### **Professora! Preciso ir ao banheiro**

Por acaso, percorrendo alguns sites na internet, me deparei, com um jovem da sexta série que perguntava se tinha direito a ir ao banheiro na sua estadia na escola, pois a professora lhe falava mais não, do que sim. Olhando as respostas dadas por diversas pessoas, resolvi resgatar uma pequena pesquisa exploratória que realizei durante aulas de psicologia em cursos de licenciaturas e bacharelados. Ao longo de mais ou menos quinze anos de docência, venho realizando registros de histórias contadas oralmente, por alunos e alunas, que espontaneamente falam de “traumas superados”, porém, não esquecidos.

Para este artigo, foram escolhidas narrativas de alunos do ensino superior, jovens adultos, de diferentes cursos universitários (pedagogia, administração, teatro, direito, entre outros), que, em comum, contaram situações que ocorreram no ensino fundamental, dentro da sala de aula, com bons alunos. As narrativas contam aquilo que somos, cada história narrada mostra uma condição sócio-histórica de dominação de nossa subjetividade. Das narrativas registradas, escolhi para este artigo as relacionadas a situações de constrangimento com as funções fisiológicas. Serão apresentados aqui fragmentos das narrativas, representativas da relação professor-aluno no cotidiano da escola.

**Narrativa 1:** (esse relato foi dado quando na aula de psicologia em administração de empresas, discutindo sobre a constituição do sujeito ao longo do desenvolvimento, e sobre traumas, um aluno de mais ou menos 40 anos, casado, com três filhos, na ocasião trabalhava em banco, fez o seguinte relato).

*[...] Eu não esqueço, já superei, eu acho. Mas não esqueço, estava na segunda série, eu era um moleque, eu aprontava as vezes, mas era da idade. Naquela época, a escola era rígida, na sala de aula, tinha que ficar quieto mesmo, paradinho, só escutando. Aí, quando foi depois do lanche, eu tinha brincado bastante, e começou a aula. De repente, me deu uma dor de barriga. Levantei a mão e pedi para a professora permissão para ir ao banheiro. Mas, ela não deixou, falou não, e eu fiquei quieto, tentando copiar a lição. Aí, o tempo foi passando, e pedi de novo, e ela novamente não deixou, e continuou a aula, mas eu já tava muito apertado, mesmo assim segurei, não tinha outra saída. Fiquei “doido” para terminar a aula. Aí bateu o sinal, eu fui o primeiro a levantar, arrumei tudo depressa, só que naquela época, eu não sei agora, as professoras faziam fila para sair, dava um beijinho no rosto, antes de ir embora, e eu fiquei na fila, me segurando e não chegava a minha vez. Quando ela me deu um beijo no rosto, colocou a mão no meu ombro e deu aquele empurrãozinho para a fila andar, foi o suficiente, pois eu não consegui dar um passo, e fiz na calça. Saiu tudo, começou a escorrer*

pela perna. Os outros moleques gritavam “cagão”, “cagão”, e eu fiquei lá parado, não conseguia me mexer, não sei direito quem me tirou de lá, e me levou ao banheiro, só lembro que tiveram que arrumar um short pra mim, e chamaram minha mãe, e não lembro mais, só lembro do sufoco que passei, e todo mundo gritando do lado na escada, foi terrível. Eu era muito criança, mas acredite, eu me lembro até da cor do vestido da professora.[...]

**Narrativa 2:** (aluna de licenciatura, por volta dos 28 anos, contou sua história em meio a uma discussão na aula de psicologia da educação, sobre a relação de poder e de controle do professor).

[...] Na segunda série primária, tinha uns sete anos, mais ou menos, eu era muito tímida, boa aluna, e a mais nova da turma, não me entrosava direito nas brincadeiras, ficava meio isolada e, naquele dia, algumas meninas me chamaram para brincar, no recreio. Naquela época, era recreio que falava, hoje é intervalo. Então no recreio, brinquei, corri, era grande a escola, foi muito bom. Quando voltamos, a professora começou a passar exercícios de matemática na lousa. E eu fui ficando com vontade de ir ao banheiro, mas antes de levantar a mão, outras meninas da sala (era colégio de freiras, só tinha menina), pediram primeiro a permissão para ir ao banheiro. A professora já tinha explicado que só podia uma de cada vez. Então ela deixou a primeira, a segunda, e quando a terceira menina levantou a mão, ela não deixou

mais. E em tom mais alto a professora disse: “- agora chega, ninguém pede mais para sair, deveriam ter ido ao banheiro no recreio e não na aula, agora é hora de copiar a lição”. Eu era uma boa aluna, não desobedecia a professora. Então, fiquei segurando. Copiei tudo da lousa, e fui fazendo os exercícios de matemática, fiz todos os exercícios primeiro, acabei rápido mesmo, e me atrevi a levantar a mão. Ela veio até minha carteira corrigiu os exercícios de matemática, estavam todos certos, ela disse, pode arrumar o material para ir embora. Então resolvi pedir baixinho: Posso ir ao banheiro professora? ela respondeu: “- Não, só faltam cinco minutos para bater o sinal e você já vai embora, segura mais um pouco”. Ainda na sala quando ela pediu para formar fila e sair, comecei a fazer nas calças, não conseguia segurar, mas usávamos saia e achei que ninguém tinha percebido. Quando saímos da sala, as meninas ficavam falando que alguém estava cheirando ruim, mas não se sabia quem, meu pai estava me esperando na porta do colégio, entrei no carro, e no caminho inteiro para a casa ele veio perguntando se eu não tinha sentado na grama, ou pisado em alguma sujeira de cachorro. Achei uma boa desculpa, mas, disse que não sabia (não costumava mentir), entrei em casa correndo e fui no banheiro tomar banho, lavar minha calcinha. Ninguém em casa soube direito o que aconteceu, meu pai e minha mãe perguntaram de novo sobre as brincadeiras no intervalo e disseram para tomar cuidado onde sentar, ficou

*parecendo que foi o cachorro. Fiquei tão constrangida, com vergonha mesmo, que até hoje não esqueço, e nunca falei para minha família, estou falando hoje, porque seremos professoras e não podemos repetir isso, e diferente do que disseram aqui que o professor sabe o aluno que está de brincadeira, ou quer só passear, eu era boa aluna, não estava brincando e mesmo assim a professora (que era uma boa professora), nessa hora ela não deixou, não me deu crédito.*

**Narrativa 3:** (aluna de curso de saúde, 25 anos, contou sua história numa discussão sobre desenvolvimento infantil e regras de higiene e saúde).

*[...] Eu estava na terceira série, lembro de tudo em detalhes, sentava na frente da professora, primeira carteira, fazia tudo, era uma boa aluna. Um dia levantei a mão e pedi para ir ao banheiro, ela disse não “- copia a lição primeiro”. Eu copiei, e levantei a mão de novo, ela não me viu, estava escrevendo na lousa de costas para a classe. Então, fiquei com mão levantada, até que ela virou e eu pedi novamente para ir ao banheiro, e disse que já tinha copiado tudo, mas ela novamente não deixou, eu pedi 3 vezes. Estava na frente dela, sentava na primeira carteira. Comecei a sentir o xixi saindo, fez uma poça onde eu estava sentada, a classe começou a gritar, “mijona”, bem alto. Só então, nessa hora, que a professora virou, olhou para mim, e disse: “mas por que você não me pediu para ir ao banheiro?” (num tom de repreensão), mas eu pedi, respondi baixinho. Ela*

*não me viu, não se importou e ainda colocou a culpa em mim. Nunca contei para ninguém, você é a primeira que ficou sabendo.*

Após esse relato, um aluno, levantou para também contar sobre sua experiência, dizendo que com ele foi diferente.

Comigo também teve uma situação assim, só que eu era do fundão, moleque, aprontava mesmo. Pedi para ir ao banheiro uma vez, ela (a professora), não deixou. Fiquei quieto. Levantei a mão, de novo, e pedi explicando que eu estava apertado, ela não me deu atenção, então falei mais alto, quase gritando: se a senhora não deixar ir ao banheiro eu vou fazer aqui. Todo mundo riu. E ela ficou brava e não deixou. Não tive dúvida, fui até o canto da sala e fiz xixi, virei para ela e disse agora a senhora limpa, e fui sentar. Ela mandou bilhete para minha mãe, mas meu pai disse que eu agi certo, e eu faria de novo, ninguém pode dizer para mim a hora de ir ao banheiro.

**Narrativa 4:** (sala de licenciatura em teatro, uma aluna pediu para contar uma história, de sua mãe, quando ela começou a ir para escola).

*Ela me contou sobre o que aconteceu com ela, na escola e depois disso, ela saiu da escola e nunca mais voltou a estudar.*

*Minha mãe disse que estava na segunda série, e a escola dela ficava dentro de um quartel militar, mas a escola era pública, acho que era provisório, não sei bem por que era*

*no quartel. Era a primeira semana de aula, no início mesmo, ela teve vontade de ir ao banheiro. Ela levantou a mão e pediu várias vezes para a professora, e em todas as vezes a professora não deixou. Como ela era pequena (acho que ela tinha uns 7 anos), não conseguiu segurar, e acabou fazendo xixi nas "calças", como ela disse, mas o uniforme era saia, mas, era a maneira dela dizer. Então, ela estava de saia, uniforme completo, e a saia ficou toda molhada, sabe, com aquela mancha redonda aparecendo atrás e na frente. Ela conta que ninguém ajudou, e ela não tinha como trocar o uniforme, teve que ir para casa com a saia molhada. Naquela época, sem celular, sem carro, não sei, mas, ela conta que era normal a criança ir e voltar a pé da escola, sem perigo, era normal. Então, ninguém foi buscar ela na escola, ela voltou sozinha, andando para casa. Ela lembra que atravessou todo o quartel, cheio de homens, que ficavam olhando, e as vezes rindo. Ela conta que esse foi o último dia dela na escola, ela nunca mais voltou. Minha mãe acha importante estudar, incentiva a gente para não parar de estudar, mas, ela não pisa mais em nenhuma outra escola, nem para ir nas reuniões de pais. Quem sempre ia conversar com professor era o meu pai. Ela não entrou mais em nenhuma escola, nem em situações festivas.*

As narrativas apresentadas mostram situações de domesticação, de submissão de corpos, dóceis para manipulação. O poder exercido para a obediência, o que

está sendo ensinado é tão somente a submissão a um poder, a uma figura de autoridade. Acredito que as professoras envolvidas nas situações descritas, não tenham a consciência de sua atitude como forma de domesticação, pois elas também foram domesticadas a acreditar na disciplina, e na autoridade para uma "sociedade melhor". Porém é importante entender que as pessoas que dirigem instituições escolares, disciplinares, delegam-se o direito de dar ordens, de estabelecer regulações, de expulsar indivíduos, no pleno exercício de poder que mantém e consolida a ordem vigente.

As ações e reações a cada situação de humilhação, ou vergonha, dependem das normas impostas pela família, pela cultura pela vinculação afetiva do sujeito com as pessoas envolvidas, porém o que se pretendeu aqui foi mostrar o poder exercido pelo professor como um dispositivo regulador de comportamento.

### **Dispositivos nas relações de poder e de saber**

Segundo Alfredo Veiga Neto (2007, p. 121), o poder-saber está ligado a um dos domínios foucaultianos, nos quais os saberes se articulam para implementar o poder, que atua nos nossos corpos, produzindo corpos domesticados, dóceis. "O poder se manifesta como resultado da vontade que cada um tem de atuar sobre a ação alheia, - como resultado de uma vontade de potência [...]". Ou seja, articula-se poder e saber para governar os homens, o que Foucault denomina governabilidade.

Foucault, quando escreve sobre “governabilidade” ou de “governo dos homens”, utiliza-se do termo “dispositivos”. Pode-se ter uma ideia desse campo de saberes, numa entrevista de 1977, dada por Foucault, o qual assim responde sobre a abrangência desse termo:

Aquilo que procuro individualizar com este nome é, antes de tudo, um conjunto absolutamente heterogêneo que implica discursos, instituições, estruturas arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas, em resumo: tanto o dito como o não dito, eis os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se estabelece entre estes elementos [...]

[...] o dispositivo está sempre inscrito num jogo de poder e, ao mesmo tempo, sempre ligado aos limites do saber, que derivam desse e, na mesma medida, condicionam-no. Assim, o dispositivo é: um conjunto de estratégias de relações de força que condicionam certos tipos de saber e por eles são condicionados. (*Dits et écrits*, v, III, p. 299-300, *apud* AGAMBEN, 2009, p. 28).

Giorgio Agamben (2009, p. 29) ressalta três pontos importantes no conceito de dispositivos: o dispositivo como rede de um conjunto de elementos heterogêneos; como função estratégica concreta e inscrita numa relação de poder; e o dispositivo no cruzamento das relações de poder e de saber. Só então apresenta sua versão de dispositivo:

Generalizando posteriormente a já bastante ampla classe dos dispositivos foucaultianos, chamarei literalmente de dispositivos qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos. Não somente, portanto, as prisões, os manicômios, o Panóptico, as escolas, a confissão, as fábricas, as disciplinas, as medidas jurídicas etc., cuja conexão com o poder é num certo sentido evidente, mas também a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, os computadores, os telefones celulares e – por que não – a própria linguagem, que talvez é o mais antigo dos dispositivos, em que há milhares de anos um primata – provavelmente sem se dar conta das conseqüências que se seguiriam – teve a inconsciência de se deixar capturar. (AGAMBEN, 2009, p. 40-41).

Fabiana de Amorim Marcelo (2009, p. 229) apresenta o conceito foucaultiano de dispositivo, numa análise sobre a maternidade e, para tanto, tece referências históricas para identificar a “urgência” na determinação do modo de ser mãe. Utiliza os estudos de Foucault para descrever os procedimentos de governabilidade sobre a vida desde o século XVII – “com os mecanismos de adestramento, ampliação de aptidões, extração de forças e produção de um corpo-máquina útil e dócil –, mas é a partir da segunda metade do século XVIII que eles são fortalecidos como tecnologias de controle do corpo social”.

Foucault (1988), em seu livro sobre a história da sexualidade, apresenta seus estudos sobre os dispositivos com respeito ao sexo, numa análise política do poder, ressaltando alguns traços principais:

– “a relação negativa” – o poder estabelece relações de rejeição, recusa, mascaramento contra os prazeres do sexo; “Com respeito ao sexo, o poder jamais estabelece relação que não seja de modo negativo: rejeição, exclusão, recusa, barragem ou, ainda, ocultação e mascaramento” (FOUCAULT, 1988, p. 81).

– “a instância da regra” - determinada pelo poder jurídico, o que dita a lei; “O que significa, em primeiro lugar, que o sexo fica reduzido, por ele, a regime binário: lícito e ilícito, permitido e proibido” (FOUCAULT, 1988, p. 81).

– “o ciclo da interdição” – o poder oprime o sexo, através de uma interdição, ameaças, castigo; “Renuncia a ti mesmo sob pena de seres suprimido; não apareças se não quiseres desaparecer. Tua existência só será mantida à custa de tua anulação. O poder oprime o sexo exclusivamente através de uma interdição que joga a alternativa entre duas inexistências” (FOUCAULT, 1988, p. 81).

– “a lógica da censura” – afirmar que não é permitido, impedir que se diga, negar que exista. [...] “Características dos mecanismos de censura: liga o inexistente, o ilícito e o informulável de tal maneira que cada um seja, ao mesmo tempo, princípio e efeito do outro: do que é interdito não se deve falar até ser anulado no real; o que é inexistente não tem direito a manifestação nenhuma, mesmo na ordem da palavra que enuncia sua inexistência” [...] (FOUCAULT, 1988, p. 82).

– “A unidade do dispositivo. O poder sobre o sexo se exerceria do mesmo modo a todos os níveis. “Poder legislador, de um lado, e sujeito obediente do outro” (FOUCAULT, 1988, p. 82).

Na relação do poder e do saber, sobre o sexo, Foucault, inverte nossa lógica de pensar sobre nós mesmos, e passamos a olhar os mecanismos mais sutis de dominação, um poder que reduz tudo ao comportamento de obediência, deixa incapaz o outro assujeitado.

[...] um poder que só teria a potência do “não” incapacitado para produzir, apto apenas a colocar limites, seria essencialmente anti-energia; esse seria o paradoxo de sua eficácia: nada poder, a não ser levar aquele que sujeita a não fazer senão o que lhe permite. (FOUCAULT, 1988, p. 83).

## Considerações finais

No cotidiano escolar, organizam-se, controlam-se o espaço, o tempo, as regras, o modo de vigilância, os itens de classificação nas fichas de avaliação dos professores, o que é registrado, as ocorrências, o que deve ou não fazer e saber, o que é verdadeiro e o que é falso, os corpos físicos e as subjetividades dos alunos.

Mais do que analisar as práticas inseridas no cotidiano da escola, deveríamos ser capazes de problematizar tais práticas, entender como se construíram, se regularam e por que, para assim obter uma possibilidade de análise das subjetividades que constitui nossa própria existência.

Cada gesto, cada palavra, reflete a organização da sociedade em determinado contexto histórico, que estabelece as relações, a maneira como cada um cria o mundo. A atividade de educar está ligada a esse fato, e as relações humanas, à sensibilidade das emoções. Carlos Skliar (2005) ao falar sobre autenticidade em educação, cita Nietzsche: “sentir de outro modo”, para, assim, o professor não se perder nas técnicas ou saberes inventados, mas envolver-se nos sentidos e sensibilidades para a mudança educativa. “Diria que não

se transforme em um típico funcionário de alfândega, que apenas está ali para vigiar aquela perversa fronteira de exclusão e de inclusão” (SKLIAR, 2005, p. 61).

Agamben (2009, p. 42) propõe para o embate corpo a corpo com os dispositivos que se proliferam no mundo contemporâneo, restituir ao livre uso dos homens, o que lhe foi capturado. “[...] hoje não haveria um só instante na vida dos indivíduos que não seja modelado, contaminado ou controlado por algum dispositivo”.

## Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo?* E outros ensaios. Chapecó, SC: Argos, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- GALLO, Silvio. *Subjetividade, ideologia e educação*. Campinas, SP: Alínea, 2009.
- GONÇALVES, Maria da Graça Marchinha; BOCK, Ana Mercês Bahia. A dimensão subjetiva dos fenômenos sociais. In: BOCK, Ana Mercês Bahia; GONÇALVES, Maria da Graça Marchinha (Orgs.). *A dimensão subjetiva da realidade: uma leitura sócio-histórica*. São Paulo: Cotez, 2009. p. 116-157.
- LARROSA, Jorge. Tecnologias do Eu e educação. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *O sujeito da educação: estudos foucaultianos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 35-86.
- MARCELO, Fabiana de Amorim. Sobre os modos de produzir sujeitos e práticas na cultura: o conceito de dispositivo em questão. *Currículo sem fronteiras*, v. 9, n. 2, p. 226-241, jul./dez. 2009.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. As pedagogias psi e o governo do eu nos regimes neoliberais. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 7-13.
- SKLIAR, Carlos. A questão e a obsessão pelo outro em educação. In: GARCIA, Regina Leite; ZACCUR, Edwiges; GIAMBIAGI, Irene (Orgs.). *Cotidiano: diálogos sobre diálogos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 49-62.
- VEIGA NETO, Alfredo. *Foucault e a educação*. Belo horizonte: Autêntica, 2007.

**Recebido em abril de 2012**

**Aprovado para publicação em julho de 2012**





# **É possível ensinar uma paixão? Reflexões circunstanciadas sobre o processo de formação do leitor**

## ***It is possible teach a passion? Detailed reflections on the process of formation of reader***

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani\*

Valdocir Antonio Esquinsani\*\*

\* Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, RS. E-mail: rosimaresquinsani@upf.br

\*\* Mestre em Letras. Professor de Língua Portuguesa da Universidade de Passo Fundo, RS. E-mail: valdocir@upf.br

### **Resumo**

É possível ensinar uma paixão? Ao desenhar respostas para essa provocação, o texto filia-se às reflexões sobre o fomento à leitura na escola, admitindo ser possível construir metodologias e estratégias que favoreçam uma relação positiva com a leitura. Para tanto, o texto esquadrinha uma pesquisa de teor qualitativo, realizada em escola pública, no período de 2007-2011, cujos elementos empíricos foram retirados de dois grupos de documentos: a) os dados sobre a frequência dos alunos à biblioteca e o levantamento das obras mais procuradas, e b) os registros produzidos pelos alunos na disciplina de Língua Portuguesa, repercutindo a leitura em sala de aula. O texto conclui que a atuação docente pode ser fator concorrente para que o aluno 'apaixone-se' pela leitura, sendo que os processos de gestão da classe são corresponsáveis pela formação do leitor.

### **Palavras-chave**

Gestão da classe. Leitura. Escola Pública.

### **Abstract**

Is it possible to teach a passion? In designing responses to this provocation, the text is affiliated to the reflections on promoting reading in school, even be possible to build methods and strategies that foster a positive relationship with reading. To do so, scan the text content of qualitative research, conducted in public school, in the period 2007-2011, whose empirical elements were removed from two groups of documents: a) data on the frequency of students to the library and survey works highest demand, and b) the records produced by the students in the discipline of Portuguese, reflecting the reading in the classroom. The paper concludes that teacher performance can be concurrent factor for the student to 'fall in love' for reading, and the management processes of the class are co-responsible for the formation of the reader.

### **Key words**

Class management. Reading. Public School.

## Introdução

O texto parte de um questionamento: é possível ensinar uma paixão? Em outras palavras, é possível construir, na gestão da classe, metodologias e estratégias que despertem no aluno uma relação positiva com a leitura?

Na busca de uma resposta afirmativa, o texto elabora reflexões circunstanciadas e filia-se aos esforços de reflexão sobre as possibilidades de fomento à leitura na escola, fazendo uma revisão bibliográfica mínima sobre o tema. O texto também esquadrinha uma pesquisa de teor qualitativo, realizada em escola pública, no período de 2007-2011, cujos elementos empíricos foram retirados de dois grupos de documentos: em um primeiro grupo, dados estatísticos sobre a frequência dos alunos à biblioteca e o levantamento das obras mais procuradas. Em um segundo grupo de documentos, figuram os registros produzidos pelos alunos na disciplina de Língua Portuguesa e a relação que os alunos estabeleciam a partir das obras lidas.

Como um terceiro elemento de co-tejamento, foram analisados os diários de campo do professor, onde foram triangulados dados como: os livros mais procurados, haviam sido indicados e/ou comentados em aula? Os alunos repercutiam as expectativas do professor em relação às obras? As estratégias de divulgação de uma obra surtiam efeito no fomento à leitura? As metodologias de gestão da classe ampliaram a frequência dos alunos à biblioteca?

A ideia do texto, portanto, é intencionalmente simples: a atuação do profes-

sor na organização pedagógica da sala de aula (gestão da classe) pode impactar para a formação do hábito da leitura? O texto caminha na direção de uma resposta positiva a essa questão, apontando que a atuação docente pode ser um dos fatores concorrentes para que o aluno ‘apaixone-se’ pela leitura.

Parte também de uma premissa igualmente simples (por corriqueira e cotidiana): que entre as funções sociais da escola contemporânea está a forja identitária, pois “um dos grandes trunfos para a legitimação da escola tem sido sua contribuição na formação de identidades, sejam estas individuais, sociais e/ou culturais“ [...] (GABRIEL, 2005, p. 44).

Por fim, o texto inscreve-se nos estudos e reflexões acerca da qualidade na escola pública, fazendo parte de uma pesquisa que levanta elementos que possibilitem a vinculação entre gestão (em seus diferentes níveis) e qualidade da educação.

## **Caminhos para ensinar uma paixão: sobre a metodologia de pesquisa**

Para o desenvolvimento das ideias sobre a gestão da classe e as possibilidades de inserção desta na formação do leitor, partimos de uma pesquisa de teor qualitativo, realizada com alunos de turmas do primeiro ano do Ensino Médio, no período de 2007-2011, em escola pública pertencente à rede estadual de ensino, localizada em um bairro periférico do município de Passo Fundo (norte do Rio Grande do Sul), entendendo-se por periferia os bairros e vilas que se constituem

nos limites das cidades aos quais acorrem, em geral, famílias com menor poder aquisitivo, 'expulsas' do centro urbano pela especulação imobiliária que inflaciona as residências mais centrais.

Os elementos empíricos foram retirados de dois grupos de documentos: a) dados estatísticos sobre a frequência dos alunos à biblioteca e o levantamento das obras mais procuradas, e b) registros produzidos pelos alunos na disciplina de Língua Portuguesa e a relação que os alunos estabeleciam a partir das obras lidas.

Os documentos arrolados foram comparados com o diário de campo de um professor que atua na educação básica. Tal escolha metodológica parte dos indicativos de Bernard Lahire, quando afirma que o estudo na escala individual carrega o condão de "responder a interrogações do dia a dia, leigas, mas essenciais, quanto à vida dos indivíduos em sociedade" (LAHIRE, 2005, p. 36).

Pois são justamente essas interrogações do dia a dia que despertam a necessidade da pesquisa: afinal, qual o impacto que um professor pode ter no fomento à leitura como um gosto? É possível dizer que o jargão recorrente de que o professor leitor forma alunos leitores faz algum sentido? Quais as estratégias de gestão da classe que podem colaborar no fomento a leitura?

Aqui importa clarificar que entendemos gestão da classe como um dos níveis da gestão educacional, o espaço em que o professor implica-se com as decisões coletivas e coloca em ação os documentos e decisões pedagógicas da escola, como o

Projeto Pedagógico e os Planos de Estudo.

Grosso modo, a gestão da classe (ou da sala de aula) é compreendida:

[...] como o conjunto de condições pré-estabelecidas (agrupamento e distribuição espacial dos alunos, regras de interação, estrutura e encadeamento das actividades, princípios orientadores da acção docente, rotinas e estratégias, etc) que definem o contexto em que se desenvolve o processo ensino-aprendizagem. (RODRIGUES, 2005, p. 429).

Por esta definição, gestão da classe também é um conceito que abarca as decisões individuais do professor. Refere-se às opções pelas quais o professor organiza sua sala de aula; as metodologias de ensino; as estratégias e recursos didáticos utilizados e até mesmo a simples disposição do mobiliário ou das classes para a aula. Todas essas decisões e opções influenciam diretamente a consecução de objetivos escolares e envolvem, ainda, a particular relação que o professor estabelece com os alunos (afeto, autoridade, empatia, diálogo).

Para a escrita do texto, foram consideradas, ainda, as seguintes questões: a) os livros mais procurados haviam sido indicados e/ou comentados em aula? b) Os alunos repercutiam as expectativas do professor em relação às obras? c) as estratégias de divulgação de uma obra surtiam efeito no fomento à leitura? d) as metodologias de gestão da classe ampliaram a frequência dos alunos à biblioteca?

Partiu-se da suposição de que a resposta positiva a todas essas questões (ou mesmo para parte desse bloco de

questões) implicaria confirmar, em escala individual, a possibilidade concreta de se ensinar uma paixão: a paixão pela leitura.

### **Papel singular: a biblioteca escolar**

No desenvolvimento da pesquisa, posição singular foi ocupada pela biblioteca da escola. Nas circunstâncias em que foi desenvolvida a pesquisa, o setor identificado como biblioteca escolar caracterizou-se, essencialmente, por um indicador: espaço não-prioritário no contexto organizacional da escola.

Percebeu-se, de imediato, que a biblioteca escolar não se tratava de um espaço prioritário na organização da escola, nem do ponto de vista estrutural ou de gestão administrativa; muito menos do ponto de vista pedagógico.

Do ponto de vista administrativo, tal caráter subalterno fica claro pelo pouco interesse e investimento em tal espaço. Não raras vezes, a biblioteca estava fechada. Em algumas das ocasiões em que estava aberta, servia como espaços de consulta, pois não havia uma pessoa responsável pelo empréstimo de material.

Com uma aparência sombria (amplificada pelas cortinas escuras, herança da época em que a biblioteca escolar também servia como espaço para projeção de vídeos), não havia uma política clara de alocação de recursos humanos para aquele espaço. Em alguns dos anos recortados pela pesquisa, o bibliotecário foi um professor ou funcionário que não tinha outra função na escola (professor sem uma classe, ou funcionário excedente

em outro setor da escola). Nunca houve a alocação de uma pessoa com expertise ou conhecimento suficiente para empregar, naquele espaço, políticas de gestão que fomentassem minimamente a leitura ou servissem de apoio efetivo ao professor.

Do ponto de vista pedagógico, também ficou patente a pouca preocupação com aquele espaço, ou com suas efetivas possibilidades pedagógicas. A simples ideia de manter, na biblioteca escolar, professores ou funcionários 'sobrantes' na escola, sem um apoio ou acompanhamento específico, já seria um indicativo suficientemente forte de que a biblioteca não figurava na lista de preocupações pedagógicas.

Por outro lado, com o advento da sala de informática, a imagem da biblioteca como lugar de consultas e pesquisas acabou ainda mais inexpressiva. Já não fazia mais sentido algum ter um setor de empréstimo e consulta de livros físicos, quando a sala de informática permitia o acesso rápido a uma gama infinitamente maior de materiais. A biblioteca tornou-se, em alguma medida, obsoleta.

Esse caráter obsoleto da biblioteca, acompanhado pelo descaso administrativo e pouco investimento pedagógico, apresentaram-se como desafios ao desenvolvimento da pesquisa em tela, pois que é condição imperiosa para qualquer política ou ação de fomento à leitura dentro da escola a interação entre docentes e funcionários da biblioteca.

Todavia e a despeito do caráter não-prioritário da biblioteca escolar, todas as informações necessárias foram repas-

sadas pelos responsáveis pelo setor. Paradoxalmente o abandono estrutural e institucional do local engrossou a necessidade de mostrar o quanto este é pertinente e necessário para uma política adequada de fomento à leitura e, de forma mais ampla, de qualificação das práticas pedagógicas desenvolvidas na escola (pública).

### **Caminhos para ensinar uma paixão: sobre a gestão da classe**

Lançando mão das questões que serviram de argumento para a pesquisa, importa retomá-las e avaliar as possíveis respostas com base no cruzamento das fontes já mencionadas na metodologia.

Quanto à primeira questão ou à indagação se os livros mais procurados haviam sido indicados e/ou comentados em aula, é plausível acenar com uma resposta positiva a esta questão: de fato, dos dez livros mais procurados pelas turmas do primeiro ano do Ensino Médio na biblioteca da escola, sete haviam sido mencionados ou indicados explicitamente em sala de aula. Mas a simples resposta positiva a esta questão não indica que o professor tenha sido a figura decisiva nesta escolha.

Igualmente mensurável, a quarta questão ou a frequência dos alunos à biblioteca pode ser respondida de forma positiva. Comparando-se os anos de 2007 e 2008; 2008 e 2009; 2009 e 2010 e, finalmente, 2010 e 2011, foi possível perceber que os alunos dos primeiros anos do Ensino Médio aumentaram a frequência à biblioteca da escola em uma média de 10% em cada um dos quatro períodos

examinados, acumulando uma média de 40% de aumento regular na frequência da biblioteca entre o ano de 2007 e 2011.

Porém, novamente, os números não permitem uma resposta conclusiva ao problema de pesquisa, uma vez que em muitas ocasiões foram organizadas práticas de leitura que condicionavam a frequência à biblioteca, tais como seminários a partir da leitura de determinadas obras; vídeos; pesquisas; consultas a acervos, entre outras práticas realizadas na biblioteca ou a partir da biblioteca.

Com base nas observações descritas acima e na busca de uma investigação que focalizasse com exatidão a dimensão de fomento à leitura pelas ações de gestão da classe, foi preciso equacionar os dados numéricos com análises sobre os modos através dos quais os alunos repercutiam as expectativas do docente em relação às obras e a se as estratégias de divulgação de uma obra surtiram efeito no incentivo à leitura.

A resposta a estas duas questões, entretanto, não é tangível numericamente, uma vez que não há como mensurar que um número tal de alunos repercutiu positivamente a uma obra. Aliás, em que consiste repercutir positivamente a uma obra? Para a construção dessas respostas, foi essencial o apelo aos diários de campo do professor, suas percepções e ensaios sobre o retorno discente ante as estratégias de apelo à leitura, em especial sobre a organização e gestão de práticas leitoras.

As práticas leitoras desenvolvidas e (re) significadas nos diários de campo como parte da pesquisa constituem atividades de leitura preparadas a partir da

prescrição curricular de obras literárias, tais como: debates sobre autores (referências biobibliográficas), exposições, contação de histórias, recitais, dramatizações, projeção de filmes, murais, etc.

A partir de práticas leitoras desenvolvidas nas aulas de Língua Portuguesa do primeiro ano do Ensino Médio, foi possível organizar um repertório mínimo de ações de gestão da classe que repercutiram favoravelmente ao fomento da leitura ante aos alunos, sobretudo através do exemplo, pois percebemos, pelo diário de campo, que os alunos repercutiam favoravelmente a uma obra depois da indicação pessoal da leitura do professor, ou da leitura de excertos em sala de aula, uma vez que:

[...] a leitura em voz alta de narrativas escritas, combinadas com a discussão dessas narrativas com a criança, está em correlação extrema com o 'sucesso' escolar em leitura. Quando a criança conhece, ainda que oralmente, histórias escritas lidas por seus pais, ela capitaliza – na relação afetiva com os seus pais – estruturas textuais que poderá reinvestir em suas leituras ou nos atos de escrita. (LAHIRE, 2004, p. 20).

No acompanhamento dos diários de campo, foi possível perceber que os alunos referiam as obras indicadas pelo professor, sobretudo aquelas sobre as quais o professor havia tecido algum comentário mais particularizado, indicando que a estratégia do exemplo é mais que um jargão acadêmico. De fato, os alunos manifestavam um interesse diferenciado pelas obras pelas quais o professor relatava sua predileção

pessoal.

Ainda no campo das estratégias de gestão da classe que, ao que indica a pesquisa nos diários de campo, parecem surtir um efeito positivo no incremento à leitura, está a prática adotada pelo professor da leitura de excertos em sala de aula.

Tal prática demonstra concretamente que o professor também é um leitor e que aprecia textos literários. Em muitas ocasiões, o excerto lido gerava debates em sala de aula, comentários, proposições e, com frequência, o estímulo a novas leituras de novos excertos.

O fato de ver os pais [e os professores] lendo jornais, revistas ou livros pode dar a esses atos um aspecto "natural" para a criança, cuja identidade social poderá construir-se, sobretudo, através deles (ser adulto como seu pai ou sua mãe significa naturalmente, ler livros). (LAHIRE, 2004, p. 20).

A gestão da classe pressupõe a mediação do professor e a consciência de que cada uma de suas ações terá repercussões sobre as escolhas que os próprios discentes farão de forma autônoma. Portanto um professor que escolhe, acolhe e incentiva a leitura através de suas ações de gestão da classe está colaborando para a formação de novos leitores, uma vez que

[...] a leitura se faz a partir um espectro múltiplo: homem, ação social e o conhecimento. Se a leitura for individual, solitária, ela se torna inócua. Quando pensamos e refletimos, pensamos a partir de uma realidade específica" (ALMEIDA, 2008, p. 22).

É preciso perceber a historicidade que está subjacente ao texto, “percebendo que atrás de cada texto há um sujeito, com uma prática histórica, uma visão de mundo (um universo de valores), uma intenção” (KUENZER, 2002, p. 101). O professor é o profissional mais adequado para assumir a tarefa de contextualizar a leitura, mediatizando e trazendo informações relevantes, incorporando e adensando o texto, localizando-o.

Dentre os pré-requisitos [...] para o ensino e a dinamização da leitura escolar, o trabalho do professor merece maior atenção. Isso porque, sem um professor que, além de se posicionar como um leitor assíduo, crítico e competente, entenda realmente a complexidade do ato de ler, as demais condições para a produção da leitura perderão em validade, potência e efeito. (SILVA, 2002, p. 22).

Na pesquisa em tela, o professor, de forma alguma, é um agente passivo. Seu papel não se limita à indicação de obras literárias e a algum trabalho eventualmente realizado com a obra indicada, como a histórica ficha de leitura. Trata-se de um envolvimento ativo e orgânico, no qual o professor, além de indicar obras literárias, também organiza espaços de interação; procedimentos; estratégias de aula que favoreçam a fluência da leitura como desejo, paixão, estilo de vida.

Para que a instituição escolar cumpra com sua missão de comunicar a leitura como prática social, parece imprescindível uma vez mais atenuar a linha divisória que separa as

funções dos participantes na situação didática. Realmente para comunicar às crianças os comportamentos que são típicos do leitor, é necessário que o professor os encarne na sala de aula, que proporcione a oportunidade a seus alunos de participar em atos de leitura que ele mesmo está realizando, que trave com eles uma relação ‘de leitor para leitor’. (LERNER, 2002, p. 95).

Isto porque o professor é, em última instância, o responsável pelas modalidades de organização e gestão do trabalho pedagógico em sala de aula. As relações de cultura política, queira o professor ou não, se consciente do seu papel ou alheio a qualquer movimento, são constituídas no espaço cotidiano. Qualquer movimento só é possível pela intervenção docente, protagonista que contribuirá decisivamente para o triunfo ou naufrágio de qualquer ato de inovação na gestão ou prática pedagógica.

Kuenzer exemplarmente aponta que “leitura, escrita e fala não são tarefas escolares que se esgotam em si mesmas; que terminam com a nota bimestral. Leitura, escrita e fala – repetindo – são atividades sociais, entre sujeitos históricos, realizadas sob condições concretas” (2002, p. 101), assim, a interferência docente no processo é mais do que uma tarefa inerente às suas obrigações laborais.

Possivelmente o professor que tenha uma experiência pouco produtiva com a leitura tenderá a minimizar a repercussão desta em seu processo formativo e, por conseguinte, no processo formativo do seu aluno. Por outro lado, o professor

que tenha tido uma experiência positiva com a leitura – ou que se esforce para torná-la amplamente significativa no seu processo de formação continuada –, terá dados e repercussões diferentes, buscando trabalhar essa singularidade também com seus discentes.

Certamente que cada um de nós desenvolveu, ao longo do seu trajeto de vida, uma determinada concepção de leitura. Possuímos explícita ou implicitamente, uma definição do “ler” em função de uma prática que executamos, em função de experiências vividas em sociedade. (SILVA, 2002, p. 47).

Não dá para defender uma ‘pseudo’ neutralidade ou naturalidade quando falamos do incentivo à leitura. Não se está ensinando uma norma técnica; não se está desenvolvendo um cálculo exato, mas gestando a classe de modo a facilitar, por estratégias e técnicas, o ensino de uma paixão, e nada mais eficiente que o exemplo circunstanciado e acompanhado pela prática pedagógica na gestão dos processos de sala de aula...

Quem se dispõe a entrar numa sala de aula para ensinar tem que saber satisfatoriamente aquilo que ensina, tem que dominar os conteúdos e suas disciplinas, para orientar a leitura, o professor tem que ser leitor, com paixão por determinados textos ou autores e ódio por outros. (SILVA, 2002, p. 14).

Todavia o professor, por melhores intenções que possa carregar, não prescinde da assistência de outras instituições

para que esse trabalho de formação de uma paixão seja efetivo. Dentre esses ‘parceiros’, o mais orgânico é a família, pois:

Se a família e a escola podem ser consideradas como redes de interdependência estruturadas por formas de relações sociais específicas, então o fracasso ou o sucesso escolares podem ser apreendidos como o resultado de uma maior ou menor contradição, do grau mais ou menos elevado de dissonância ou de consonância das formas de relações sociais de uma rede de interdependência a outra. (LAHIRE, 2004, p. 19-20).

De outra forma: para efetivarem-se como espaços orgânicos de fomento à leitura, tanto a gestão da classe quanto a mediação docente necessitam de parcerias e colaboração.

## **Conclusão**

Como conclusão, o texto assume a leitura como um estilo de vida que pode ser ensinado. Nessa direção, aponta que as estratégias e metodologias de gestão da classe são, em grande medida, correspondentes pela formação do leitor.

Entretanto e como premissa do rigor metodológico, importa salientar que tal conclusão advém de uma triangulação de dados oriundos de diferentes fontes que, apenas a partir de seu cotejamento, permitem afirmar, em escala local, a pertinência e o impacto da gestão da classe na forma do fomento à leitura. Justo por essa razão, as reflexões são circunstanciadas, datadas, historicizadas.



Ensinar uma paixão, como provocativamente o texto admite, requer competências de gestão do processo pedagógico em sala de aula (o que comumente chamamos de gestão da classe) que implicam vencer o desafio de...

[...] formar pessoas desejosas de embrenhar-se em outros mundos possíveis que a literatura nos oferece, dispostas a identificar-se com o semelhante ou a solidarizar-se com o diferente e capazes de apreciar a qualidade literária. (LERNER, 2002, p. 28).

As políticas (ou escolhas) com as quais o professor desenvolve sua prática pedagógica junto à classe e que são substanciadas por ações como organização dos espaços; proposição de atividades; interação e fomento a interação; favorecimento de situações de aprendizagem;

aplicação de estratégias metodológicas etc, expressam, na medida, o espírito e o conteúdo dos referenciais que guiam o seu trabalho pedagógico, bem como o seu compromisso para com princípios e conteúdos como a leitura, exemplarmente.

Ser leitor é desfrutar da leitura, personalizar e identificar-se com o texto, refletir, fortalecer a capacidade crítica, enfim, interagir. A leitura pode ser fomentada e fortalecida na escola, pelas opções metodológicas do professor e, assim, tornar-se um estilo de vida.

Por fim parece oportuno sublinhar que nenhuma ação de gestão da classe tem a possibilidade de, sozinha, interferir na formação do leitor. As ações de gestão da classe – se direcionadas para a leitura –, concorrem diretamente com fatores como acesso às obras e incremento familiar para a formação do leitor.

## Referências

ALMEIDA, Geraldo Peçanha de. *Práticas de leituras*. Curitiba: Pró-Infantil, 2008.

KUENZER, Acacia (Org.). *Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. 3. ed. Cortez, 2002.

GABRIEL, Carmen Teresa. A identidade (nacional) na berlinda: uma forma possível de entrar no debate em torno da educação intercultural. In: CANDAU, V. M. *Cultura(s) e educação: entre o crítico e o pós crítico*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

LAHIRE, Bernard. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. 1. ed. Porto Alegre: Ática, 2004.

\_\_\_\_\_. Patrimônios individuais de disposições: para uma sociologia à escala individual. *Sociologia - problemas e práticas*, Lisboa, n. 49, 2005, p.11-42.

LERNER, Delia. *Ler e escrever na escola: o real, o possível e o necessário*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

RODRIGUES, Armindo José. A organização e gestão do processo ensino-aprendizagem no 1º ciclo do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação Especial*. Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial, Marília, SP, v. 11, n. 3, p. 429-444, 2005.

SILVA, Ezequiel Theodoro da. *A produção da leitura na escola: pesquisas x propostas*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

**Recebido em março de 2012**

**Aprovado para publicação em agosto de 2012**

# **Níveis de mal/bem-estar, autoimagem e autoestima e autorrealização de docentes em uma escola tradicional de Porto Alegre**

## ***Teachers levels of malaise/well-being, self-image, self-esteem and self-actualization in a traditional school of Porto Alegre***

Karina Pacheco Dohms\*

Claus Dieter Stobäus\*\*

Juan José Mouriño Mosquera\*\*\*

\* Doutoranda e Mestre em Educação pela PUCRS. Especialista em Recreação, Lazer e Jogos Cooperativos. Professora de Educação Física do Colégio Marista Assunção. E-mail: karina.dohms@gmail.com

\*\* Pós-doutor pela Universidad Autónoma de Madrid, Espanha. Doutor em Ciências Humanas e Educação pela UFRGS. Professor titular da Faculdade de Educação – PUCRS. Professor no UNILASALLE. E-mail: stobaues@pucrs.br

\*\*\* Pós-doutor pela Universidad Autónoma de Madrid, Espanha. Livre Docente em Psicologia da Educação pela PUCRS. Professor titular da Faculdade de Educação e de Letras da PUCRS. E-mail: mosquera@pucrs.br

### **Resumo**

Esta pesquisa buscou analisar as influências que o mal/bem-estar docente pode provocar no fazer docente, coletando para isso respostas de 25 docentes. A pesquisa, quantitativa, coletou respostas em três questionários quantitativamente analisados com Estatística Descritiva e Inferencial, complementada com dados qualitativos, submetidos à técnica de Análise de Conteúdo de Bardin. Com essas respostas, fica possível evidenciar um grande nível de estresse entre os professores, apesar da tendência a níveis positivos de autoimagem e autoestima, existindo também necessidades de autorrealização a serem satisfeitas, para chegarem a uma melhor autorrealização. Ressaltamos a importância de adotar ações que contribuam para a melhoria da saúde docente, por parte das instituições de ensino e também da sociedade, proporcionando apoio, acolhimento, desenvolvendo relações baseadas no afeto e bem-estar.

### **Palavras-chave**

Autoimagem. Autoestima. Autorrealização.

### **Abstract**

This research sought to analyze possible influences that malaise/well-being faculty can cause in teaching through a collection of responses from 25 teachers. The quantitative survey collected answers from tea-

chers through three questionnaires, and analyzed quantitatively with descriptive and inferential statistics, complemented with qualitative data submitted on Content Analysis technique of Bardin. Through questionnaires responses it is possible demonstrate that there is a high level of stress among teachers, despite a tendency to positive levels of self-image and self-esteem, there are also some other requirements of self-actualization to satisfy. We consider the importance of actions that could contribute to improve more teachers' health by educational institutions, and by society, providing support, care, developing relationships based on affect and well-being.

### **Key words**

Self-image. Self-esteem. Self-actualization.

## **Introdução**

O mesmo docente que antes precisava preocupar-se, fundamentalmente, com o processo de ensino e de aprendizagem de seus alunos, hoje agrega a isso diversas exigências e funções para desempenhar, mas também precisa ter a consciência de que tais fatores não devem interferir na sua atuação com os educandos. No entanto, talvez, o grande desafio frente à educação hoje seja trabalhar com a demanda da diversidade, que, em nome da modernidade, acaba por ser esquecida. É necessário trabalhar em prol dessa diversidade e da riqueza a que esse viés pode levar, pois é possível trabalhar juntos dentro da diversidade, o que possibilita a criação de um ambiente de trocas ainda mais enriquecedor.

Este artigo originou-se de discussões entre os autores, partindo dos elementos descritos na Dissertação de Mestrado de Dohms (2011), um estudo quanti-qualitativo que permitiu revisitar aspectos, anteriormente já trabalhados na Linha de Pesquisa Pessoa e Educação, no Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da PUCRS, que apontam a importância das

reflexões sobre o mal/bem-estar docente, autoimagem, autoestima, e autorrealização desses profissionais, cujo objetivo foi investigar elementos de mal/bem-estar e níveis de autoimagem e autoestima e de autorrealização em docentes de uma escola tradicional, em Porto Alegre, realizando uma análise quantitativa estatística correlacional, quais aspectos podem estar provocando alterações no pensar e fazer destes docentes, o que leva, ao final, a uma busca de soluções para tentar superar essas condições de mal-estar, em prol do bem-estar docente.

## **Metodologia**

Procuramos, para este artigo, sintetizar os achados, utilizando os autores de nosso Referencial Teórico nesta parte, para complementar as análises dos dados quanti-qualitativos, das respostas de docentes em questionários de estresse, de autoimagem e autoestima, e de autorrealização.

Após a análise dos dados colhidos em cada instrumento, foi realizado o entrelaçamento entre as respostas nesses instrumentos, a fim de podermos realizar

uma (re)leitura mais enriquecedora via discussão entre nós como autores, pretendendo dar indícios para poder auxiliar na busca de soluções para que esses docentes possam superar alguma condição de mal-estar, chegando a (ou mantendo) situações de bem-estar, acrescidos de bons níveis de autoimagem e autoestima, bem como de autorrealização.

A pesquisa descrita e agora revisada foi realizada com dados colhidos em docentes que atuam em uma escola tradicional de Porto Alegre, de ensino privado, obtidos após a explicitação do tema através de uma conferência, sua anuência em Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e do preenchimento de Questionários de Estresse Docente (traduzido do material disponibilizado no livro de TRAVERS; COOPER, 1997); de Autoimagem e Autoestima (adaptado por STOBÄUS, 1983) e o de Autorrealização, com as ideias de Maslow, contando com a participação efetiva de 25 professores, dentre os quais apenas um do sexo masculino, com idades variando entre 26 e 58 anos, havendo uma predominância dos 38 aos 47 anos de idade.

## Resultados

Procuramos sintetizar nossas discussões, de modo a aprofundar nos dados e relatos, e então emitir nossas análises.

### • Estresse Docente

Analisando o Questionário de Estresse Docente, foi possível evidenciar que os professores participantes da pesquisa, em sua maioria atuam no Ensino

Fundamental e Médio (22), e 3 atuam na Educação Infantil. A história laboral dos docentes pesquisados mostra que estes dedicam-se em média há 19 anos na sua atual função/cargo, sendo que há uma predominância entre os sujeitos que atuam entre 21 e 30 anos na mesma função/cargo.

Pode-se observar que a maioria dos docentes pesquisados atua no Ensino Fundamental e Médio, havendo diversos autores que evidenciam em suas investigações que o mal-estar ocorre, principalmente, em professores que trabalham com alunos entre o 7<sup>o</sup> ano e o 9<sup>o</sup> ano, pois há maiores exigências relacionadas a esse nível de ensino (ANDERSON; IWANICKI, 1984 *apud* JESUS, 2001b).

Quando perguntados sobre a carga horária real em que atuam em sala de aula, os docentes afirmam possuir entre 2 horas e 40 horas de atuação, havendo uma maior proeminência nos que possuem entre 20 a 28 horas. Além das horas dedicadas em sala de aula, os docentes ainda dedicam, em média, aproximadamente 5 horas semanais a outras atividades dentro da escola (cinco dos professores possuem em média 2 horas envolvidos com atividades extraclasse com seus alunos).

Ainda, os docentes deste estudo, dedicam-se em média 6,22 horas semanais a tarefas realizadas em casa. No estudo realizado por Travers e Cooper (1997), com 1.782 docentes do Reino Unido, demonstrou que os docentes dedicavam-se em média 8,53 horas em tarefas fora da escola, momento em que deveriam preocupar-se com sua vida familiar. Desta média, en-

contrada em nosso estudo, de 6,22 horas semanais de tarefas que os docentes realizam em casa, destinam em média: 2,06 horas à correção de tarefas escolares, o que, na investigação de Travers e Cooper (1997), foi de 2,87 horas; 1,9 horas preparando aulas, para o que Travers e Cooper (1997) encontraram em seu estudo 3,96 horas em média; 2,26 horas reservadas à preparação de provas/testes e outras tais como planejamento de reuniões, elaboração de cartazes e materiais de pesquisa, em que Travers e Cooper (1997) evidenciaram um a média de 1,73 horas. Ou seja, nesta pesquisa, fazendo a média das horas que cada docente disponibiliza às atividades escolares, chega-se a uma carga horária semanal de 40 horas. Lembro aqui daqueles cinco professores que atuam em mais de uma escola, já possuindo uma carga horária semanal bem elevada.

Apesar da demanda exaustiva de trabalho, a maioria dos sujeitos afirmou não ter precisado faltar ao trabalho no último ano letivo, e, dos que afirmaram ter faltado, três consideram que a ausência relacionava-se com o estresse. Para tanto, cinco docentes responderam que, nos últimos cinco anos, em algum momento pensaram em abandonar a profissão por motivos como cansaço, descontentamento, desilusão com a direção da escola, falta de valorização, ou por necessidade de concluir uma segunda graduação, e dois, destes cinco sujeitos, pensam em antecipar sua aposentadoria. Também dois, dos 25 docentes, dizem estar procurando outro emprego, sendo que um destes faz parte dos cinco sujeitos que em algum momento

desejou abandonar a profissão, seja para aumentar a renda, entrar em outro ramo de graduação inicial, ou para dedicar-se a outras atividades.

Comparando com a pesquisa realizada por Travers e Cooper (1997), em que os autores encontraram um percentual de 66,4 da amostra que indicaram intenção de abandonar a profissão, o que os autores consideraram como um dado surpreendente visto que observaram que esta intenção ocorria nos docentes mais jovens. Já em nossa pesquisa equivale a 20% da amostra de docentes que pensaram, nos últimos cinco anos, em abandonar a profissão, o que, ao contrário do resultado encontrado pelos autores acima, representa a minoria dos docentes pesquisados.

Retomemos uma das ideias de Huberman (1989 *apud* JESUS, 2004, p. 118), que:

Verificou que o grupo dos professores com 11 a 19 anos de serviço, ou seja, com cerca de 35 a 45 anos de idade, é aquele em que uma maior percentagem pensa abandonar a docência, pois fazem um balanço negativo do seu passado profissional, encontrando-se no último período em que ainda consideram ser possível ou ter sentido mudar para outra carreira.

Vale lembrar que o grupo de docentes aqui pesquisados possui idade predominantemente entre os 38 e os 47 anos de idade, e uma média de 19 anos de dedicação à docência, ou seja, dados similares ao que Huberman manifestou em seus estudos já em 1989. Os cinco professores que responderam ter pensado,

nos últimos cinco anos, em abandonar a profissão possuem de oito a 26 anos de dedicação à docência, e idades entre 34 e 58 anos.

Eles justificam como motivos do abandono o cansaço e falta de valorização. Esteve (1999, p. 58-59) citava diversas fontes, como o National Education Association, Olander e Farrel, Coates e Thorensen, Kyriacou e Sutcliffe, Manera e Wright, Pettegrew e Wolf e Polaino, concordando em que “a falta de tempo para atender às múltiplas responsabilidades que se foram acumulando sobre o professor, como causa fundamental de seu ‘esgotamento’”.

Em nossos estudos anteriores, encontramos elementos semelhantes apesar de serem de realidades distintas (MOSQUERA; STOBÄUS, 2006; JESUS; VIEIRA; MOSQUERA; STOBÄUS; ESTEVE, 2004; JESUS; SAMPAIO; STOBÄUS; MOSQUERA, 2008, JESUS *et al*, 2011).

Jesus (2004) bem destacou que alguns autores evidenciam como ‘fase crítica’ a de professores que já possuem cerca de 10 a 15 anos de atuação, ressaltando que provavelmente estes professores, no início da carreira estavam mais motivados e conseguiram superar as dificuldades iniciais, mas passaram a sentir uma rotina profissional, distanciamento em relação aos alunos e necessidade de realização pessoal fora da profissão. Também o período entre 35 e 40 anos é considerado como potencialmente crítico para os docentes.

Outros estudiosos (BRUNER; MANDRA; BREUSE; AMIEL; KYRIACOU; SUTCLIFFE *apud* ESTEVE, 1999) evidenciam que alguns problemas são variáveis que de-

pendem do nível de ensino, da experiência e do gênero dos docentes. Estes comprovaram em suas investigações que há uma maior incidência de sintomas do mal-estar docente em professores que trabalham nas séries finais do Ensino Fundamental, nos mais jovens (menores de trinta anos) e nas mulheres.

Travers e Cooper (1997) destacam que puderam observar e sugerem que, em futuras investigações, deveriam medir, através de sua investigação, fatores restritivos ao abandono da profissão que seriam: o risco econômico que implicaria o medo de não receber outra formação, e a apatia e os problemas provenientes de ‘ser escravos da própria rotina’.

Em relação à saúde mental/física, verificou-se que os docentes investigados possuem pontuações que indicam uma baixa saúde mental. Das três subescalas que fundamentam esta seção do instrumento, foi possível constatar níveis significativamente mais elevados de ansiedade injustificada, 45%; 33% dos docentes possuem um grau mais elevado de concomitantes somáticos de ansiedade; e 22% de depressão. No estudo realizado por Travers e Cooper (1997), os autores encontraram os seguintes percentuais: 24 relativo à ansiedade injustificada; 21 nos graus de concomitantes somáticos de ansiedade; e 26 de níveis de depressão. Esta última subescala é a que mais se aproxima a estudos realizados por eles, verificando-se uma baixa saúde mental nos docentes de nossa pesquisa.

Já nas respostas referentes à conduta cotidiana, fundamentadas nas

características baseadas nas pessoas, sendo amplamente estudado o estilo conductual do Tipo A, descrita como “*um complexo ação-emoção*”, destaca-se (TRAVERS; COOPER, 1997, p. 91) que este padrão de conduta implica:

Hostilidade, agressividade, competitividade e um sentido da urgência; os pacientes podem ser também intolerantes, exigentes e orientados ao êxito de seus objetivos. Suas características mais evidentes são a pressa e uma forma de falar acelerada, movimentos rápidos, um sentimento de culpa ou inquietude quando não estão trabalhando ou quando se relaxam, e uma disposição geralmente impaciente. Os indivíduos do Tipo A não gostam que sejam impedidos de superar rapidamente os obstáculos que encontram em seu caminho.

No entanto, lembram que os indivíduos do Tipo B (TRAVERS; COOPER, 1997, p. 93) que “se veem livres destes traços, não sofrem devido à urgência nem a impaciência, não contêm hostilidades injustificadas, podem relaxar e fazê-lo ‘sem sentir culpabilidade’”.

Foi possível evidenciar que 16 sujeitos caracterizam-se com o estilo de conduta do Tipo A, e apenas nove com o de Tipo B, porém estes possuem pontuações próximas ao limite de pontuação deste estilo de conduta.

Brief *et al.* (1983, *apud* TRAVERS; COOPER, 1997, p. 93-94), identificaram os docentes do Tipo A da seguinte maneira:

- Trabalham longas horas sob pressão de datas-limite e condições de

sobrecarga laboral;

- levam trabalho para casa nos finais de semana; são incapazes de relaxar-se;
- muitas vezes encurtam suas férias para voltar ao trabalho, ou ainda, nem tiram férias;
- competem constantemente consigo mesmos e com outros; se animam ao alcançar padrões elevados e muitas vezes irrealis;
- sentem-se frustrados em sua situação laboral;
- irritam-se com os esforços laborais e com seus alunos;
- sentem que seus diretores não os entendem.

Supondo que tais resultados estão intimamente ligados às aceleradas e sobrecarregadas rotinas de trabalho que os professores enfrentam, e muitas vezes seus afazeres compreendem os três turnos, além daqueles que necessitam trabalhar em mais de uma escola, tornando a vida destes profissionais um grande atropelo, conseqüentemente o desgaste prevalece, ainda mais considerando que, neste estudo, a maioria constitui-se por mulheres, que além da profissão ainda possuem família, filhos e tarefas domiciliares.

É possível verificar que, com a constante evolução da sociedade, o professor está sujeito a permanentes e profundas mudanças em sua profissão, destaca Ransjard (1984 *apud* ESTEVE, 1999).

Diariamente evidenciamos as conseqüências dessas mudanças, que fazem parte do próprio desenvolvimento



humano, e as múltiplas tarefas que, com o passar dos anos, os docentes passaram a desempenhar, não só em sala de aula, profissionalmente, mas também fora dela, pessoalmente. Além desse aspecto, por exemplo, vieram os avanços tecnológicos, e a jornada de trabalho aumentou, e assim as pessoas passaram a viver correndo contra o tempo; leva-se mais trabalho para a casa, lugar em que as pessoas passavam com suas famílias e aproveitavam para descansar da rotina extenuante de trabalho, e o tempo tornou-se algo cobiçado. Com isso, o aspecto competitivo também realçou-se nos últimos anos, o que torna as pessoas ainda mais ansiosas e, em alguns casos, desencadeando doenças, como o exemplo mais comum da modernidade, o estresse.

Segundo Maslow ([s.d.]; 1991, p. 307), o mundo está em contínuo processo, em que cada momento é um momento único, e os hábitos criados são uma reação para responder às diversas situações ou problemas, visto que estes já formaram uma certa inércia e resistência à mudança. Porém, quando uma situação é transformada, nossa reação frente a ela deveria modificar-se rapidamente. Consequentemente a presença do hábito pode ser pior do que não reagir frente às novas transformações. Deveríamos ser capazes de construir novas reações frente às novas situações.

Esteve (2005, p. 122) considera a renovação pedagógica como uma forma de egoísmo, pois argumenta que, independentemente do desejo de melhorar a aprendizagem dos alunos, ela é necessária ao docente como uma forma de encontrar-se vivo no ensino, como um desafio pessoal

ao investigar novas maneiras de comunicação e de fazer os alunos pensarem. Para Esteve, a partir “desse ponto de vista, o ensino recupera a cada dia o sentido de uma aventura que resgata **o docente** do tédio e do aborrecimento”.

Para Assmann e Sung (2000, p. 14), o trabalho humano passou a ser constantemente reconceituado, instalando-se cobranças crescentes de novas habilidades e conhecimentos, em que só vai continuar trabalhando quem estiver aprendendo intensamente por toda a vida. E completam, que “todo esse amplo leque de atividades, as mais diversas, exigirá uma constante renovação da capacidade adaptativa das pessoas”.

As transformações serão inevitáveis, e os profissionais, independente da sua área de atuação, deverão estar sempre preparados para os novos desafios e mudanças da sociedade, que evolui em busca de aprimoramentos e sustentabilidades. Merazzi (1983 *apud* ESTEVE, 1999, p. 137) diz que “aprender a viver os conflitos é uma tarefa da formação dos educadores”, e é provável que docentes tenham no futuro sintomas de conduta Tipo A.

Diante dessas reflexões, precisamos estar cientes da necessidade de nos conhecermos enquanto seres humanos que possuem, cada um, suas próprias necessidades e desejos, bem como reconhecer estes sujeitos, que estão atuando ao mesmo tempo em outras realidades, e com as quais também convivemos, e que possuem suas pretensões. Então poderemos tentar entender e, quem sabe, chegar ao bem-estar pessoal/profissional.

No conjunto de itens que tratavam da satisfação profissional, os docentes demonstraram estar satisfeitos com sua profissão, e a maioria sente-se reconhecida por seu trabalho. Estimando os descobrimentos, pode-se notar que a satisfação procedente da profissão está relacionada com os aspectos intrínsecos do trabalho, principalmente os relacionados à liberdade para escolher os métodos de trabalho, as responsabilidades assumidas, a diversidade do trabalho e as oportunidades de usar as habilidades/capacidades docentes. Contudo os sujeitos manifestam um maior nível de insatisfação com os aspectos extrínsecos, considerando os níveis mais elevados de insatisfação no que diz respeito à carga horária de trabalho, à oportunidade de ascensão na carreira e ao salário. Também muito presente, entre os docentes pesquisados, está o sentimento de satisfação relacionado ao que diz respeito ao ambiente físico do trabalho, a atuação de seu superior imediato e a relação da direção com o corpo docente.

O controle dos processos que compõem a atividade docente, segundo Codo (2006), oferece ao professor uma dimensão da responsabilidade que está em suas mãos, mas também proporciona prazer ao sentir-se importante para o outro, em que a expressão dessa subjetividade é parte de seu trabalho diário resultando assim em uma atividade enriquecedora do ponto de vista afetivo. Mas o autor ainda lembra que, ao mesmo tempo em que há o compromisso com a tarefa, do outro lado está à manutenção do emprego também como essencial para o sustento da família.

No que se refere à insatisfação com o salário, dez docentes responderam estar satisfeitos, e os demais não demonstram satisfação com o salário recebido. Eis a questão do que seria um bom salário, e Codo (2006) propõe uma breve reflexão, lembrando que a resposta não é simples, mas, no ponto de vista das pessoas, seria o maior possível para que pudessem manter as necessidades e expectativas de um padrão de vida desejável para elas e sua família. Esse autor (2006, p. 195) também traz uma ideia de Maslow, afirmando que essas necessidades mudam ao longo da vida e “o homem, enquanto espécie, é um ser de necessidades inesgotáveis”. Ou seja, quando superamos positivamente uma antiga necessidade, desejaremos suprir outra(s) nova(s) necessidade(s). Assim também em relação ao salário ideal, pois sempre existirá o desejo de que este contemple (ideal e realmente) nossas expectativas. A questão seria confrontar o atual piso salarial dos professores com o de outras áreas de atuação profissional, com suas próprias responsabilidades e demandas, já que o salário do docente parece (nacional e internacionalmente) ser bem inferior quando comparado a estes, pela seriedade e relevância do trabalho docente para a formação de cada pessoa, em qualquer etapa de seu desenvolvimento, não desmerecendo qualquer outro profissional.

Desempenhar a profissão docente nunca foi tarefa fácil. Porém, com o passar do tempo, as exigências aos professores só têm aumentado, e com isso surgem situações difíceis de lidar e que, muitas vezes, provocam estresse.

Quanto à pressão que enfrentam no trabalho, os docentes participantes da pesquisa responderam com maior frequência, apontando como sendo as principais fontes de pressão: as relações com os pais dos alunos, exigência dos pais que pedem bons resultados, ter que convocar reuniões com os pais dos alunos, falta de recursos, ter que resolver problemas de conduta, confrontos diários em sala de aula, agressões verbais e físicas por parte dos alunos, testemunhar as agressões entre os alunos, manter a disciplina, alunos que colocam o professor à prova a todo instante, falta de respaldo da família no que se refere à disciplina, falta de consenso sobre assuntos disciplinares, lecionar para quem não valoriza o ensino e quer as coisas prontas, lecionar em turmas desmotivadas, má relação docente e discente, a impossibilidade de planejar devido às mudanças constantes, horas que se passa corrigindo trabalhos dos alunos em casa. Ainda, elementos como a falta de tempo para 'desligar-se', falta de perspectiva de promoção, levar trabalho para casa e que acaba interferindo na vida familiar, as expectativas que os outros colocam sobre os professores, salário baixo em relação ao volume de trabalho, trabalhar no horário das refeições ou nos intervalos, tarefas administrativas, ter que avaliar os alunos, decréscimo do respeito da sociedade para com a profissão docente, falta de valorização da docência, rivalidade entre professores, consciência de que sua ausência criará problemas para outros colegas, pressão acadêmica dentro da escola, insegurança dentro da profissão, a pressão por parte das

chefias, má comunicação entre o pessoal, a tensão nas relações dentro da escola e a integração de alunos com necessidades educativas especiais.

O relacionamento com familiares de alunos e falta de respaldo dos cuidadores dos docentes é um fator relevante para um bom andamento do trabalho escolar. É preciso que escola e famílias estejam em sintonia, confiando um no outro e apoiando-se mutuamente, bem como os setores institucionais, que hierarquicamente estão acima do docente, também estejam lhe apoiando.

Segundo Esteve (1999), é curioso observar o costume que os pais têm de simplificar os males da escola responsabilizando os professores por tudo o que nela possa ter de errado, inclusive quando se trata de problemas em que a responsabilidade real do professor e sua capacidade para evitá-los é muito restrita.

Outro aspecto bastante citado são as burocracias escolares e trabalhos além da carga horária em que os professores, muitas vezes, precisam realizar em suas casas. Esse envolvimento pessoal que a profissão obriga gera conflito, pois a família exige uma dedicação, dando a impressão de que o trabalho 'rouba' o tempo ou afeto que pertence à família e vice-versa, levando o professor a uma exaustão emocional (CODO, 2006).

Também o aspecto da indisciplina discente é na verdade um problema social que chega à sala de aula. Veenman (1984 *apud* ESTEVE, 1999) assinala os problemas de indisciplina como um dos mais percebidos, principalmente pelos professores iniciantes.

De acordo com Jesus (2001a, p. 34):

A sala de aula traduz o que acontece na sociedade, devendo os meios de comunicação social procurar fomentar valores e princípios de cidadania, respeito mútuo, solidariedade e cooperação que permitissem o aumento do respeito pelos professores e a diminuição da formação de grupos rivais pelos alunos e de confrontos entre estes.

Consequentemente, esses fatores, junto com os citados anteriormente, geram um sentimento, e de fato ocorre uma desvalorização da docência. Esta é evidente não só para os professores, mas também para a sociedade, em que muitas pessoas, afirma Esteve (2004, p. 135), veem o professor

[...] como um pobre coitado que não foi capaz de arrumar outra ocupação [...]. Nossa sociedade contemporânea valoriza quem enriquece, mesmo que o faça de forma ilícita [...]. Quem se dedica a educação precisa ter claro que trabalha em outro universo de valores.

Para Sung (2007), a Educação passou a ser vista como um simples instrumento de acesso ao mundo do trabalho, o que consequentemente fez o professor ser considerado apenas como uma simples profissão que prepara para o mercado de trabalho, e não mais para vida, e passou a ser valorizado fundamentalmente pelo valor do salário.

Porém os professores ainda encontram estratégias para diminuir essas tensões, e, quando perguntados de que

maneira enfrentam o estresse, os professores, na grande maioria, utilizam-se de diversas formas, entre elas as mais utilizadas em ordem decrescente em relação às respostas: manter relações estáveis, reorganizar seu trabalho, planejar com antecedência, estabelecer prioridades para tratar dos problemas, buscar formas de tornar seu trabalho interessante, utilizar atenção seletiva, a fim de concentrar-se no problema, enfrentar os problemas na medida em que surgem, manter-se ocupado, administrar bem o tempo, recorrer a regras e normas, possuir um lar/refúgio, conversar com amigos compreensíveis, tentar reconhecer suas próprias limitações, ampliar os interesses e atividades fora do trabalho, não acumular coisas, recorrer a *hobbies* e passatempos, buscar apoio e conselho com seus superiores, e tentar resolver a situação de forma objetiva sem envolver sentimentos.

Manter relações positivas com seus alunos e apoio de seus colegas docentes é fundamental para os professores pesquisados, e, segundo Codo (2006, p. 274), as “boas relações sociais no trabalho são importantes para qualquer tipo de trabalho em que convivam duas ou mais pessoas no mesmo ambiente ou mesmo fisicamente distantes, mas ligadas diretamente pela atividade”.

Mas, além desse apoio, a maioria dos sujeitos da pesquisa também procura o apoio de familiares a fim de desabafar, e consideram o período de férias escolares fundamental para lidar com as situações de estresse com que convivem diariamente. Um tempo de parar para refletir e viabilizar

novas estratégias é de suma importância na opinião desses docentes. Todos os sujeitos que participaram da pesquisa confirmaram que já haviam, de alguma forma, experimentado pressões laborais e/ou pessoais e, na maioria das respostas, comentam a situação de que procuram desabafar com o marido/esposa ou colega de trabalho. Alguns comentam com familiares ou amigo alheio ao trabalho, e a minoria procura diretamente o diretor da escola para conversar.

Cabe aqui, talvez, comentar sobre algumas contribuições que o supervisor/orientador escolar poderia realizar, bem como a equipe de gestão educacional, oportunizando espaços para discussões a fim de tentar perceber melhor esses elementos e, se possível, minimizá-los, e também atentar para encaminhar aqueles professores já com “sinais mais avançados de estresse”.

#### • Autoimagem e Autoestima

No Questionário de Autoimagem e Autoestima, proposto por Stobäus (1983), a fim de verificar níveis de autoimagem e de autoestima, havia a possibilidade de a pontuação variar de no mínimo 50 pontos e no máximo 250 pontos. Analisando as pontuações dos questionários respondidos pelos docentes, verificou-se uma média de 194,04 pontos. Stobäus (1983) encontrou, em seu estudo com jogadores amadores e profissionais de futebol, uma média de 178,95 em jogadores amadores (com idades até 18 anos) e de 188,67 em jogadores profissionais (com idades entre 18 de 33

anos). Não parece ter sido muito diferente neste atual estudo (194,04).

O estudo de Dohms (2011) constatou níveis considerados mais positivos de autoimagem e autoestima, nos docentes pesquisados. Em outros grupos não foi diferente, já que verificamos que o grupo participante da pesquisa apresentou uma média semelhante a anteriores (MOSQUERA; STOBÄUS, 2001, 2006, 2009).

O Questionário de Autoimagem e Autoestima é dividido por aspectos: orgânicos, sociais, intelectuais e emocionais, que por sua vez são subdivididos e correspondem às questões do instrumento. Nas questões correspondentes aos aspectos *Orgânicos*, chamam atenção as respostas dos sujeitos a duas questões que envolvem a memória. Quando perguntado se tinham uma boa memória, a maioria dos docentes respondeu positivamente. Acredita-se que todo o ser humano tenha o desejo de ter uma memória melhor, principalmente nós que nos dedicamos a estudos da Educação.

Relacionado à memória, Perrenoud (2002, p. 146) diz que:

Uma nova experiência, uma nova tentativa, um novo saber e um novo contexto talvez esclareçam retroativamente uma ação passada, alterem seu significado, situam-na em outra perspectiva. Sua representação pode se enriquecer em função de um trabalho deliberado de investigação, análise e reconstrução, ou em função de uma forma mais inconsciente, a qual depende do processo de racionalização e esquematização característico de nossa memória.

Stobäus e Mosquera (2010, p. 14) lembram que somos capazes de buscar informações “em nossa(s) memória(s), através de vias que não somente a cognitiva. Retivemos um determinado detalhe via psicológica e emocional, e por aí a buscaremos ou ela é melhor buscada via social, e lembremos da repercussão social”.

Das questões que correspondem aos aspectos *Sociais*, destacam-se as que estão relacionadas ao *status* socioeconômico. Apenas quatro docentes não consideram satisfatória sua situação financeira, oito consideram às vezes, cinco quase sempre e oito consideram satisfatória. Logo em seguida, a maioria demonstra preocupação com sua situação financeira, também dentro desse aspecto. Já sobre as realizações profissionais, todos os docentes responderam positivamente às questões. Cremos que a preocupação financeira aqui comprovada remete a uma ideia futura, pois como seres humanos nos preocupamos em ter condições básicas como, por exemplo, moradia e alimentação, para podermos manter boas condições futuramente, para nós próprios e nossas famílias. No aspecto *Intelectual*, os sujeitos pesquisados demonstram gosto pelo aprender (os 25 responderam *sim*) e curiosidade em conhecer coisas novas (22- *sim*, dois- quase sempre e um- às vezes), bem como consideram que até agora conseguiram realizar o que pretendiam na vida. Isso reforça uma característica da profissão docente, gostar de aprender e buscar novos conhecimentos a fim de enriquecerem suas práticas, principalmente com o avanço das tecnologias, em que o acesso às informações é muito rápido,

além de chegar a um maior número de pessoas. Isso faz com que o docente também precise estar nesta constante busca, em constante formação.

No que diz respeito à formação de bons professores, em especial dos iniciantes, Perrenoud (2002) acredita que ela está intimamente ligada à formação de pessoas capazes de evoluir, de aprenderem com as experiências, refletindo sobre o que gostariam de fazer, sobre o que fizeram e sobre os resultados de tudo isso.

Já nas questões referentes aos aspectos *Emocionais*, há duas questões que dividem as opiniões dos sujeitos da pesquisa. Na pergunta “*Preocupo-me muito comigo mesmo?*” a maioria dos pesquisados respondeu negativamente (não) e na questão “*Sinto-me magoado quando os outros me criticam?*”, também obteve a maioria de respostas negativas. Os sujeitos ainda demonstram preocupações quando encontram problemas, mas sentem-se seguros em suas atitudes. Quanto à pergunta: “*Sinto conflitos interiores?*”, houve uma maioria respondendo positivamente (sim). A questão 50 perguntou: “*Se pudessem começar tudo de novo, gostaria de ter uma vida diferente?*”, a maioria respondeu que não.

Mosquera (1978, p. 91) ressalta que “*todo o relacionamento não nos aparece apenas como uma ligação de afetos, interesses ou intercâmbios*”, pois estes são os aspectos mais evidentes. E complementa (p. 91) que “*toda e qualquer relação humana possui um sentimento profundo de inquietação que leva à procura de significado e valor*”. E, no caso dos

docentes, essas relações são produzidas não apenas pessoalmente, mas também profissionalmente, criando vínculos com alunos, colegas docentes, e demais.

#### • Autorrealização

O Questionário de Autorrealização, proposto a partir das ideias de Maslow ([s.d.], 1991), é composto por seis subdivisões: Área 1, necessidades físicas; Área 2, necessidades de segurança; Área 3, necessidades de relacionamento; Área 4, necessidade de respeito; Área 5, necessidades de independência; e Área 6, necessidades de autorrealização.

Os dados poderiam variar entre graus de não satisfação até graus de satisfação de necessidades. Foi possível observar que a área com maior índice de necessidade, dos sujeitos pesquisados, é a Área 1, que corresponde às necessidades físicas, e a área com menor necessidade, correspondente a menores índices, a Área 3, as de relacionamento.

Na análise do Questionário de Estresse Docente, também aparecem necessidades não satisfeitas no aspecto físico, em que os sujeitos demonstraram sentir cansaço, apresentando dificuldades para despertar pela manhã; tendência a preocupar-se e, por vezes, parecem estar desmoronando, bem como também sentem vontade de chorar. Isso, novamente nos faz refletir sobre a rotina que enfrentam os docentes, que muitas vezes não conseguem se alimentar direito, pois necessitam deslocar-se de uma escola à outra, ou resolver situações no horário que deveria ser destinado à sua alimentação.

Este é exemplo dentre diversos que podemos lembrar, ao remetermo-nos à nossa própria rotina de trabalho.

Stobäus e Mosquera (2010, p. 13-14) ressaltam que,;

Alguém com um mínimo de elementos nutrientes circulantes (sangue, vitaminas, glicose, oxigênio, entre outros), nem assim vai conseguir aprender se está com fome (não appetite em comer ou beber determinado alimento específico, falamos no desnutrido/desidratado), pois esta é mais importante em ser atendida. Então seria melhor, antes de qualquer atividade educativa, fornecer-lhe comida e bebida com nutrientes, para depois pedir/proporcionar que aprenda algo.

Para melhorar o aspecto físico, seria importante que todos os professores tivessem a oportunidade de realizar atividades físicas, não só como uma prática preventiva e de promoção de saúde, mas também para proporcionar um momento de parada, quebra de rotina, fomentando seu bem-estar. Mais especificamente, seria interessante a busca por atividades que proporcionassem reforço muscular, como por exemplo, as dos membros superiores (por ser uma profissão que utiliza com frequência a lousa), das pernas (por ficarem demasiadamente em pé, além dos docentes de disciplinas especializadas que necessitam trocar de sala a cada período) e do quadrado lombar.

Smyth (1994 *apud* JESUS, 2004) aconselha a prática do relaxamento como um processo que pode ajudar o docente a controlar e diminuir os sintomas de

estresse, que também se caracteriza como uma aptidão de *coping*. O relaxamento permite um estado de tranquilidade, caracterizado pela redução da tensão muscular, da tensão arterial, do ritmo cardíaco e do consumo de oxigênio. Araújo (1999 *apud* JESUS, 2004) ressalta que respirar bem favorece a oxigenação do corpo fazendo com que a pessoa tenha maior probabilidade de sentir-se animada e produtiva, enquanto quem respira mal tenha uma tendência a sentir-se cansado. No entanto, para praticar uma atividade física, muitos docentes precisariam, primeiramente, de uma rotina mais organizada, uma carga horária que contemplasse esse hábito, além de precisar levar junto com seu material diário, roupas adequadas para a prática da modalidade/atividade escolhida. Necessitariam de uma mescla de ânimo e empenho, por sua parte, para efetivar esta proposta.

Maslow ([s.d.], p. 185) destaca que o ser humano possui como parte da sua construção intrínseca, não só necessidades fisiológicas, mas também, necessidades psicológicas que devem ser satisfeitas da melhor forma possível pelo ambiente, a fim de evitar o mal-estar subjetivo. Além disso, destaca o autor, é como se aparentemente existisse um único valor básico para a humanidade, um objetivo básico que todos os homens se esforçam para alcançar, e que a este valor são dados vários nomes – individualização, autorrealização, saúde psicológica, criatividade, produtividade – mas todos equivalem à realização de potencialidades da pessoa, à plenitude humana, tudo aquilo que ela *pode* vir a ser.

## Discussão dos resultados

Ensejando uma análise mais enriquecedora, realizou-se, através dos dados colhidos em cada instrumento utilizado na presente pesquisa, o entrelaçamento das respostas, a fim de refletir sobre aspectos que complementam-se ou divergem.

No Questionário de Estresse Docente, cinco professores demonstraram desejo de abandonar a profissão docente. Já no Questionário de Autoimagem e Autoestima, observou-se que os mesmos cinco sujeitos responderam positivamente à questão relacionada ao sentimento de conflitos interiores. Assim, fazendo o cruzamento dos dados, dois destes cinco sujeitos foram os mesmos que responderam querer abandonar a profissão e estar procurando outro emprego, o que parece ser bem coerente em termos de suas respostas. Os outros três não possuem respostas relacionadas a conflitos interiores.

Também no Questionário de Estresse Docente e no de Autoimagem e Autoestima, os sujeitos pesquisados, salientam preocupações em relação ao aspecto financeiro, em que, no primeiro instrumento, foi possível perceber certa insatisfação em relação ao salário, e no segundo correspondendo aos aspectos *Sociais*, nas questões relacionadas ao *status* socioeconômico, os docentes não consideram satisfatório e demonstram preocupação com sua situação financeira. Vale ressaltar, porém, que algumas teorias – como as de Herzberg (1966), Deci (1975) e Robbins (1986) citados por Jesus (2001b, p. 129) – demonstram que o salário ou recompensa



extrínseca não são considerados como fator motivacional podendo este ser apenas um mais um fator causador do mal-estar, visto que as investigações já realizadas confirmam que a recompensa extrínseca possui apenas um efeito de curto prazo, levando a diminuição motivacional (intrínseca) do sujeito.

Pereira (2010 *apud* SANTOS; CARREÑO, 2010, p. 62) ressalta que, se o salário deixou de ser um valor atribuído à força de trabalho, assumindo uma condição de equivalente de competências, e “a própria ideia de que ‘o trabalho dignifica o homem’ resvala para um terreno bastante frágil: o trabalho pode ser benéfico ou maléfico”.

Então, a questão salarial na presente pesquisa pode ser considerada como mais um fator intimamente ligado aos altos níveis de mal-estar encontrados nos docentes, uma vez que, se esses níveis fossem mais baixos, ou inexistentes, o fator salarial talvez não fosse uma queixa dos participantes.

No cruzamento das respostas do Questionário de Autoimagem e Autoestima com o de Autorrealização, destacam-se duas informações que complementam-se e remetem ao aspecto físico. No Questionário de Autoimagem e Autoestima, nos aspectos Emocionais, há uma questão que pergunta: “*Preocupo-me muito comigo mesmo?*”, em que a maioria dos sujeitos de pesquisa respondeu negativamente. E, no Questionário de Autorrealização, foi comprovado um maior nível de não satisfação na Área 1, referente às necessidades físicas. Visto que os docentes participantes da pesquisa consideram que pouco se preocupam

consigo mesmos, e há uma necessidade de melhorar a satisfação das necessidades físicas, podemos novamente refletir sobre a rotina estafante dos professores, que, na sua maioria mulheres, além do trabalho ainda precisam dar conta dos filhos, da família e dos afazeres domésticos, pouco tempo resta para cuidarem de si mesmos, o que acaba refletindo na parte física.

Maslow ([s.d.], p. 186) lembra que a realização de necessidades básicas proporciona ao sujeito diversas “experiências culminantes, cada uma das quais é um prazer absoluto, perfeito em si mesmo e necessitando apenas de si mesmo para validar a vida”. Nessa direção, relatamos (STOBÄUS; MOSQUERA; TIMM; JESUS; SAMPAIO, 2010) a necessidade de maior e melhor cuidado de si, seja agora ou prospectivamente.

Conforme Stobäus e Mosquera destacam, é impossível que alguém consiga aprender (mesmo mantendo o mínimo de elementos nutrientes circulantes) se estiver com fome, sendo esta a mais importante a ser atendida. Ressaltam que o ideal seria que antes de qualquer atividade educativa, o indivíduo pudesse se alimentar (comida e bebida com nutrientes), para [neste caso de pesquisa o docente] pedir/proporcionar que aprenda algo. E nos fazem refletir o fato de que

alguém preocupado com sua moradia, seus pertences e sua situação socioeconômica tem mais dificuldade em concentrar sua atenção em aprender algo que, naquele momento, não lhe parece significativo” (STOBÄUS; MOSQUERA, 2010, p. 13).

Também foi feita menção, quando discutido o resultado do Questionário de Autorrealização, à importância dos docentes realizarem atividades físicas, e Ismail e Trachtman (*apud* TRAVERS; COOPER, 1997) argumentam que um exercício físico sistemático pode aprimorar as funções mentais, melhorando a circulação sanguínea no cérebro, o qual potencializa a disponibilidade de glicose e melhora, em última instância, a oxigenação. Além disso, lembra Vries (*apud* TRAVERS; COOPER, 1997) que, através do exercício físico, libera-se endorfinas e pode-se obter benefícios psicológicos como maior tranquilidade e calma, estado de felicidade e diminuição de sintomas depressivos.

Maslow ([s.d.], p. 196) tem uma forte intuição em relação às pessoas autorrealizadas, plenamente humanas, de que estas são a concretização do que muitos seres humanos também poderiam ser, entretanto depara-se com o fato de que poucos conseguem alcançar esse objetivo. Acredita o autor que se pode alimentar esperanças pela humanidade, pois “qualquer um poderá tornar-se um bom e sadio ser humano”. Ainda completa dizendo que,

[...] coordenada com essa “aceitação” do eu, do destino, da vocação própria, está à conclusão de que o principal caminho para a saúde e a auto-realização das massas é através da satisfação e não da frustração das necessidades básicas. (MASLOW, [s.d.], p. 234).

O autor acrescenta que

este é o melhor caminho para a auto-estima sadia, a qual se baseia

não só na aprovação de outros, mas também nas realizações e êxitos concretos e na autoconfiança realista que daí resulta. (MASLOW, [s.d.], p. 235).

Suprir suas necessidades individuais deveria ser fator primordial na vida de todo ser humano, pois quando há superação dessas necessidades mais básicas, estamos mais dispostos a êxitos do que a fracassos, havendo uma maior propensão à autorrealização.

Para Timm (*apud* SANTOS; CARREÑO, 2010), a docência é uma profissão de ajuda ao outro, que possui na alteridade a sua razão de ser. Lembra que cuidar do outro não implica descuidar-se de Si, pois a educação do outro passa sempre pela educação de Si, então o cuidado do outro também exigirá um cuidado de si próprio.

Então é importante destacar que, durante o desenvolvimento humano, passamos pelas diversas experiências e que estas requerem algumas escolhas. Através das escolhas que vamos fazendo ao longo da vida, também vamos elegendo nossos valores e prioridades, os quais deveriam sempre estar priorizando a qualidade de vida, a saúde e o cuidado de Si próprio.

Phil Nurenberger (*apud* MASLOW, 1991, p. 394) declarava que os indivíduos autorrealizados não alcançavam o mesmo grau de estresse que outras pessoas. Sofrem menos enfermidades e possuem maiores níveis de satisfação com a vida, no entanto conseguem grandes êxitos mesmo trabalhando com os mesmos níveis de pressão que os demais membros de nossa sociedade. O que diferencia os indivíduos autorrealizados é eles lidarem com seu

estresse, o que não é o caso dos sujeitos participantes desta pesquisa.

Permanece o desafio para que, assim como Jourard argumenta, os docentes possam expor todo o seu potencial. Para isso precisamos buscar ações eficazes e possíveis, motivando as instituições para que efetivem essas ações, em busca do bem-estar docente.

### **Comentários finais**

A análise dos dados de pesquisa, possibilitou constatar um nível elevado de estresse entre os sujeitos pesquisados, apesar de tendência a níveis positivos de autoimagem e autoestima, e também a existência de outras necessidades a serem satisfeitas, para chegarem a uma autorrealização.

O presente estudo possibilitou evidenciar aspectos que colaboram para a crise por que a profissão docente vem passando, o que gera o mal-estar docente, tais como: o relacionamento com familiares de alunos; a falta de respaldo dos cuidadores; a falta de recursos materiais na escola; a indisciplina discente; as burocracias escolares e os trabalhos além da carga horária que acabam por interferir na vida pessoal; a insatisfação com o salário; as avaliações sistemáticas dos alunos; a dificuldade em atender alunos com necessidades educacionais especiais; e principalmente a desvalorização da docência.

Importante salientar que a autoestima dos docentes participantes da pesquisa está mais relacionada aos aspectos sociais, em que se destaca o *status* socioeconô-

mico; e aos aspectos emocionais, relacionado ao cuidado de si, que também está relacionado ao aspecto físico. Os sujeitos pesquisados demonstraram que se sentem cansados, apresentando dificuldades para despertar pela manhã; tendência a preocupar-se e, por vezes, parecem estar 'como que desmoronando', sentindo até mesmo vontade de chorar.

Nossa pesquisa pôde constatar que há certas características da modernidade que contribuem para o desenvolvimento do mal-estar docente, pois a profissão docente vem sendo desgastada por fatores históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais. Consequentemente esses fatores caminham para a desvalorização da profissão docente, não só pela sociedade, mas também pelo próprio docente que já não enxerga perspectivas de ascensão e destino promissor. Para tanto, é de grande valia adotar ações adequadas que visem contribuir para melhoria da saúde docente, a fim de superar esse mal-estar que cada vez mais se instala nessa profissão, tanto por parte das instituições de ensino quanto da sociedade, bem como desenvolver a autoimagem e autoestima com vistas na autorrealização. As instituições de ensino deveriam ser as primeiras a garantir este ambiente saudável, proporcionando apoio, acolhimento, desenvolvendo relações baseadas no afeto e no bem-estar.

As mudanças são necessárias para o crescimento pessoal, mas é preciso aprender a lidar com tais mudanças, pois são inevitáveis na vida do ser humano. Porém essas mudanças não precisam ser entendidas como problemas, mas sim

como modificações que as sociedades passam e que fazem parte da história da humanidade. Mudanças que fazem parte do desenvolvimento humano considerado 'normal', contribuindo para o crescimento pessoal, e que se refletem nas demais tarefas que realizamos.

Para lidar com diferentes situações e evitar uma sobrecarga em demasia, podemos levar em conta alguns aspectos, tais como eleger prioridades; organizar o tempo de trabalho e aquele destinado à família; praticar uma atividade física; possuir um passatempo/hobbie; e manter uma alimentação saudável. Nesse sentido, ressaltam-se os estudos e contribuições que a Psicologia Positiva possibilita, sendo de fundamental importância seu conhecimento para então serem desenvolvidos nas instituições de ensino, como forma de estimular o bem-estar em seus educadores e colaboradores.

Além disso, recorrer a constantes formações e à educação continuada, investindo nisso como forma de instrumentalizar

melhor esses profissionais para o seu fazer diário, prático. Precisamos rever a ideia de um maior investimento nos cursos de graduação, e sua melhora/aprimoramento é um dos fatores primordiais para combater uma possível situação futura de mal-estar docente, com vistas à efetividade de preparar, também, os novos profissionais para o mercado de trabalho, aproximando ainda mais a realidade plural encontradas nas escolas, nas salas de aula, e na gestão.

Também os responsáveis pela gestão educacional e pedagógica precisam promover um ambiente de apoio e acolhimento aos docentes, sendo capazes de solucionar os problemas que surgem diariamente nas instituições de ensino. Uma gestão qualificada possui papel fundamental para os professores, podendo contribuir na busca de melhores condições de saúde docente. A pesquisa analisada cumpriu seus objetivos, porém ainda deixa sinalizações para pressupostos que possam vir a embasar futuras investigações.

## Referências

- ASSMANN, Hugo; SUNG, Jung M. Competência e sensibilidade solidária: educar para a esperança. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- CODO, Wanderley (Coord.). *Educação: carinho e trabalho*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- DOHMS, Karina P. *Mal/bem-estar docente, auto-imagem e auto-estima e auto-realização em uma escola tradicional de Porto Alegre*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da PUCRS, Porto Alegre, RS, 2011.
- ESTEVE, José M. *O mal-estar docente*. Bauru: Edusc, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A terceira revolução educacional*. São Paulo: Moderna, 2004.

\_\_\_\_\_. Bem-estar e saúde docente. *Revista PRELAC - Educação para todos*. REALC/ UNESCO, Santiago, Chile, ano I, n. 1, p. 116-133, jul. 2005.

JESUS, Saul N de. *Como prevenir e resolver o stress dos professores e a indisciplina dos alunos?* Cadernos do CRIAP. Porto: ASA editores, 2001a.

\_\_\_\_\_. Pistas para o bem-estar dos professores. *Educação*, Porto Alegre, ano XXIV, n. 43, p. 123-132, abr. 2001b.

\_\_\_\_\_. *Psicologia da Educação*. Coimbra: Quarteto, 2004.

JESUS, Saul N. de; VIEIRA, Joana C.; MOSQUERA, Juan J. M.; STOBÄUS, Claus D.; ESTEVE, José M. Formação em Gestão de Stresse. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 358-371, 2004.

JESUS, Saul N.; SAMPAIO, Adelar A.; STOBÄUS, Claus D.; MOSQUERA, Juan J. M. Promoção do bem-estar docente através de programa de formação continuada. *Polimorfia*, Mato Grosso, v. 5, p. 83-88, 2008.

JESUS, Saul N. et al. Avaliação da motivação e do bem/mal-estar dos professores: estudo comparativo entre brasil e portugal. *Amazônica - Revista de Psicopedagogia, Psicologia Escolar e Educação*, Humaita, v. VII, p. 07-18, 2011.

MASLOW, Abraham H. *Introdução à psicologia do ser*. Rio de Janeiro: Eldorado, [s.d.].

\_\_\_\_\_. *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991.

MOSQUERA, Juan J. M. *O professor como pessoa*. Porto Alegre: Sulina, 1978.

MOSQUERA, Juan J. M.; STOBÄUS, Claus D. O mal-estar na docência: causas e conseqüências. *Revista da ADPPUCRS*, Porto Alegre, n. 2, p. 23-34, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Auto-imagem, auto-estima e auto-realização: qualidade de vida na universidade. *Psicologia, Saúde & Doenças*, Lisboa, v. 7, n. 1, p. 83- 88, jul. 2006.

\_\_\_\_\_. *A formação do professor: do mal-estar ao bem-estar na docência*. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre: PPGE-Faculdade de Educação da PUCRS, 2009.

PERRENOUD, Philippe. *A prática reflexiva no ofício de professor*. Profissionalização e razão pedagógica. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SANTOS, Bettina S. dos; CARREÑO, Angel B. *A motivação em diferentes cenários*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

STOBÄUS, Claus D. *Desempenho e auto-estima em jogadores profissionais e amadores de futebol*. Análise de realidade e implicações educacionais. 1983. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da UFRGS, Porto Alegre, 1983.

\_\_\_\_\_. A neuropsicopedagogia e seus aportes para o auto-conhecimento e o trabalho. In: Congresso Brasileiro de Psicologia da Saúde, II, 2010. *Anais...* Uberlândia: UFU, 2010. p. 1-15.

STOBÄUS, Claus D.; MOSQUERA, Juan J. M.; TIMM, Edgar Z.; JESUS, Saul N. de; SAMPAIO, Adelar A. Rumo ao bem-estar docente. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL - ANPED-SUL, VIII, 2010, *Anais...* Londrina: UEL, 2010. p. 1-17.

SUNG, Jung M. Educar para reencantar a vida. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

TRAVERS, Cheryl J.; COOPER, Cary L. El estrés de los profesores. La presión en la actividad docente. Barcelona: Paidós, 1997.

**Recebido em janeiro de 2012**

**Aprovado para publicação em julho de 2012**

# **As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político?**

## ***The politics of the World Bank for the cultural diversity after 1990: valuation of the differences or emphasis in equity how political imperative?***

Sueli Ribeiro Comar

Professora Mestre. Efetiva/Assistente do Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Francisco Beltrão. Membro do Grupo de Pesquisa Sociedade Trabalho e Educação.  
E-mail: sueliricomar@bol.com.br

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é a análise das políticas do Banco Mundial para diversidade cultural após 1990. O texto se organiza por meio de três momentos. O primeiro mostra a dinâmica neoliberal exposta na reforma do Estado e da Educação no Brasil após 1990, com ênfase na equidade social. O segundo explicita a presença desse discurso materializado na Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, elaborada pela UNESCO em 2002. Por fim, os limites e as perspectivas da legislação gerada das orientações do Banco mundial, as quais chegam à escola trazendo novas e complexas tarefas para esta instituição.

### **Palavras-chave**

Educação. Diversidade Cultural. Banco Mundial.

### **Abstract**

The objective of the article is the analysis of the politics of the World Bank for cultural diversity after 1990. The text is organized by means of three moments. The first exhibition the neoliberal dynamics exposed in the reform of the State and of the Education in Brazil after 1990, with emphasis in the social justness. The explicit second the presence of that speech materialized in the Universal Declaration About the Cultural Diversity, elaborated by UNESCO in 2002. Finally, the limits to the perspectives of the generated legislation of the orientations of the world Bank, which arrive to the school bringing new and complex tasks for this institution.

### **Key words**

Education. Cultural Diversity. World Bank.

## Introdução

A direção auto-expansiva do capital não pode refrear a si mesma em virtude de alguma consideração humana, simplesmente porque esta consideração pareceria mais moralmente palatável, como a automitologia do “capitalismo caridoso” e do “capitalismo popular” gostaria de nos fazer acreditar. Ao contrário, a lógica do capital é caracterizada pela destrutividade aut vantajosa, uma vez que tudo que se encontra no caminho do cruel impulso expansivo do sistema deve ser naturalmente varrido ou esmagado, se preciso. (MÉSZÁROS, 2007, p. 33).

A pertinência da citação pode ser justificada uma vez que, nas últimas décadas, as políticas para a diversidade lançadas, sob a orientação dos organismos internacionais, reforçam o discurso de igualdade e educação para todos. No entanto, as políticas planejadas dos referidos organismos trazem intrinsecamente, um caráter homogeneizador, em que o “diferente” precisa ser transformado em “igual” para evitar conflitos, principalmente nos países em desenvolvimento. “A educação surge como um trunfo indispensável para a humanidade na construção da paz e justiça social” para fazer recuar as incompreensões, pobreza, opressões e guerras (DELORS *et al.*, 2001, p. 09). Do preliminar apontamento, anuncio o percurso e organização do presente texto. No primeiro item, a discussão volta-se para a dinâmica neoliberal exposta na reforma do Estado e da Educação no Brasil após 1990,

sob a orientação internacional, com ênfase no discurso da educação como equidade social. O segundo mostra a presença desse discurso materializado na Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, elaborada pela UNESCO em 2002. Por fim, serão discutidos os limites e as perspectivas da legislação gerada das orientações do Banco Mundial, as quais chegam à escola trazendo novas e complexas tarefas para essa instituição.

A análise proposta para este debate está pautada no materialismo histórico dialético. Isso significa que, ao se refletir sobre as políticas públicas e gestão educacional no que compete à diversidade cultural, não o faremos de forma meramente aparente, mas percebendo-as como resultado das relações que os homens estabelecem entre si nas relações de trabalho. “Por conseguinte o caráter social é o caráter universal de todo o movimento, assim como a sociedade produz o homem enquanto homem, assim ela é produzida por ele” (MARX, 2002, p. 139).

Por mais ousado que possa parecer, não aceitamos olhar para as políticas voltadas para a diversidade e, acharmos ali um capitalismo “humanizado”. Outrossim, é uma dialética sem o seu caráter “misticador” e com o elemento que mais nos importa, ou seja, a consciência da necessidade de uma práxis que reconheça a existência de luta e de relações de poder que emana do capitalismo. Tratar das questões da escola e das políticas educacionais exige a vinculação com os condicionantes políticos, econômicos e ideológicos que lhe dão sustentação, ou seja, a totalidade



na qual esses elementos estão inseridos. Implica a “ação reflexiva que permite ao sujeito apropriar-se da dinâmica do objeto” (NETTO, 1998, p. 58).

A partir desse marco teórico o qual sustenta e direciona esta reflexão, propõe-se que não se pode separar as relações de cultura e poder (SILVA, 2007, p. 85). Do ponto de vista da história brasileira, esta é uma constatação indiscutível e, exposta no embate da formulação das políticas para a educação de cunho neoliberal, esta se torna indiscutível e atual. Essa consideração sustenta a tese de que as políticas para a educação no Brasil têm sido marcadas pela necessidade de atender aos ajustes estruturais do capitalismo em tempos de crise eminente.

Decorrentes dessa crise, segundo Silva (2003, p. 66), a reforma do Estado nos países centrais na década de 1970 e 1980 surge como possibilidade de certa “governança”<sup>1</sup> necessária frente ao desfalecimento do Estado-providência. Ressalta-se que a crise, para o núcleo central do capitalismo, não foi atribuída a conjuntura excludente deste sistema, mas na forma de organizar e planejar o Estado. Assim, o “velho” é anunciado como “novo” e única saída para os problemas:

No plano supra-estrutural e ideológico produz-se um verdadeiro arsenal de

---

<sup>1</sup> Em consonância com a literatura atual referente à política educacional, o termo “governança” afasta-se do termo “governo”. Isto porque *governo* está ligado à ideia de Estado atuante, enquanto *governança*, remete-se ao processo descentralizador e despoliticizador da política neoliberal.

noções que constituem uma espécie de uma “nova “língua com a função de afirmar um tempo de pensamento único, de solução única para a crise e, conseqüentemente, irreversível”. Destacam-se noções de globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade etc... cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95).

O propósito é justamente outro formato de Estado que retoma os princípios apontados por Hayek<sup>2</sup> em sua obra “O Caminho da Servidão” na qual as políticas sociais ancoradas pelo Estado conduzem à escravidão, e a liberdade do mercado remete à prosperidade. Destarte, as políticas subjugadas ao econômico adentram todas as dimensões da vida humana. Isto porque as reformas anunciadas, desde o início da década de 1980, e consolidadas no Brasil, na década de 1990, priorizam os aspectos gerenciais e econômicos em detrimento de qualquer possibilidade de emancipação humana, ou seja, é o “fim da capacidade civilizatória do capital” (MÈSZÀROS, 2007, p. 33).

---

<sup>2</sup> Moraes (2001, p. 42) mostra que Friedrich August Von Hayek representou a escola Austríaca de pensamento liberal e escreveu, em 1944, o livro “O caminho da servidão” no qual critica o Estado-Providência, tido como destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da prosperidade humana.

Cabe aqui retomar o título anunciado neste artigo, o qual faz menção à equidade como imperativo político. Afirmase que a equidade emerge justamente da incapacidade que o modo de produção atual tem de reconhecer suas contradições e crises. Assim, as políticas voltadas para a educação, em especial para a diversidade cultural, não têm o propósito de colocar fim às injustiças. Isso seria condenar o próprio sistema ou romper com suas contradições que naturalizam a subordinação de uma classe por outra. Destarte, as reformas de caráter “inovador” impedem que se construa um consciente coletivo e intelectualizado para a mudança. Esta é a natureza paliativa das políticas educacionais, que, nascidas no bojo das reformas do núcleo central do capitalismo, são disseminadas aos países periféricos. De outro modo, a inserção dos países em desenvolvimento no projeto de reformas constitui-se em imperativo político para o capitalismo em que todo contexto se equaliza, ou seja, a educação, as políticas e as pessoas.

Em convergência com o contexto mundial, a reforma do Estado brasileiro representou o anseio de reorganizar a economia e deixar o mercado livre aos rumos desejados, levando-se em conta a análise de que a crise não estaria nas contradições capitalistas, mas a crise, em consonância com o cenário mundial estaria ligada à forma como o Estado estava organizado:

Tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do

Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas [...] A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1995, p. 10).

Como exposto no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), documento elaborado pelo Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o país insere-se em um “novo” patamar de desenvolvimento. Isto implicou um Estado que assumiria o papel “mínimo” e “máximo”, ou seja, mínimo para as ações voltadas para o setor social e máximo para os interesses do mercado.

De forma específica, alguns elementos se destacam. Além da minimização do Estado no que compete à execução das políticas, assistiu-se ao estabelecimento de nova relação entre Estado e sociedade e ao fortalecimento entre o setor público

e o privado. A forma de gerenciamento do Estado estaria pautada na descentralização, otimização dos gastos, fazer mais com menos, focalização das políticas, equidade e ênfase nos resultados.

Coraggio (1996, p. 79), ao analisar as decorrências da valorização do estreitamento entre o público e o privado, alerta que a diferença de qualidade dos serviços se “esconde” sob o aparente anúncio do “para todos”. Assim, todos têm acesso a saúde, educação entre outros, sem perceber a dualidade do modelo excludente que se impõe com as políticas.

Essa correlação de forças a transferência da atuação estatal para o setor privado vai corresponder à necessidade de gerar maior capacidade de governo ou “governança”, a partir da limitação dos custos e do dimensionamento nas áreas “exclusivamente” estatais, bem como pretende corresponder a um aumento da legitimidade para governar, o que podemos chamar de governança. Esse elemento se destaca porque, à medida que há o reforço na participação social, fica explícito o objetivo de obter a qualidade total “tendo o cidadão como beneficiário”.

Todos os setores da sociedade estariam sujeitos a essa reforma, uma vez que para o capitalismo, seria necessária a reforma dos segmentos que não estivessem apresentando a eficiência esperada. Essas mesmas diretrizes gerenciais da reforma do Estado foram transplantadas para a educação, que também precisaria de certa eficiência. É para este setor que as atenções seriam direcionadas.

O pano de fundo desse processo pode ser designado de “organismos internacionais” que vinculam propostas direcionadas aos interesses do mercado. No intuito de consolidar um consenso em relação às novas ideias mercadológicas posta em educação, foram elaboradas pelo Banco Mundial, UNESCO, entre outras do sistema ONU, uma vasta documentação para orientar os países em desenvolvimento no projeto de inserção ao mundo globalizado. O Banco volta-se para a educação embarcando esse setor como um imperativo político diante da pobreza mundial

Mas por que um banco estaria preocupado com questões educacionais? O diagnóstico da existência de 1 bilhão de pobres no mundo levou o Banco a buscar na educação a sustentação para sua política de contenção da pobreza. (SHIROMA, 2007, p. 61).

Para a criação de um consenso, vários eventos, leis e uma vasta documentação foram estruturados com o objetivo de orientar a mudança para a nova demanda econômica mundial. Esse processo se comprova pela participação do Brasil no evento da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na década de 1990, e patrocinada pelo Banco Mundial. Essa participação pode ser entendida como a “carta de aceite” aos novos rumos para a educação do país.

Decorrentes, também, dessa Conferência, vários documentos foram elaborados pelo governo brasileiro, dentre eles o

Plano Decenal de Educação (1993) no qual a educação se torna meio seguro para a tolerância e a paz. Para isso três autores seriam indispensáveis, comunidade local, pais, professores, bem como a comunidade internacional.

Percebe-se a relevância da ideia burguesa de educação pelo anúncio de uma “escola para todos”, oportunidades iguais, equidade, em que “se estabelece a concepção formal, política e jurídica de igualdade, liberdade e justiça, mediada pelo papel do Estado” (NORONHA, 2006, p. 44). Não é no plano real que as soluções poderão advir aos trabalhadores e aos “diferentes”, mas apenas no plano moral. Portanto, as políticas legam ao plano individual, a saída para os problemas a serem enfrentados no contexto amplo, econômico e político desse sistema.

É possível afirmar que, quanto mais as discussões se tornam complexas no interior do capitalismo, mais a figura do “homem” individual é tomada como meio capaz de produzir uma educação para a diversidade, sustentabilidade e equidade.

Diante do paradoxo, não é difícil afirmar que as políticas dos organismos internacionais se caracterizam por serem políticas focalizadas, portanto, paliativas. A dinâmica é igualar as oportunidades de educação formal e assegurar que todas as crianças se apropriem ou recebam, no mínimo, um nível básico de qualificação necessária para participar da sociedade e contribuir, sobremaneira, para a economia mundial. As políticas de cunho econômico apenas no discurso se constituem em igualdade de oportunidades. Coraggio

(1996), ao atribuir “possíveis” sentidos da política social, argumenta:

Inicialmente são planejadas para atender aos grupos sociais afetados pela transição, são agora focalizadas nos mais pobres. De fato, a regulação política dos serviços básicos subsiste, mas a luta democrática pela cidadania esmorece diante da mercantilização da política [...] As políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. (CORAGGIO, 1996, p. 78).

Ao mesmo tempo, são políticas para a *equidade*, ou seja, não significam igualdade de direitos sociais dos cidadãos, elas também equiparam pelo mínimo todos os setores como saúde, previdência, educação entre outros elementos. Na visão idealista, a desigualdade social é fruto da falta de oportunidade:

Quando essas desigualdades originam-se de oportunidades desiguais, há motivos intrínsecos e práticos para preocupação com este problema. Como as desigualdades de oportunidade são muitas vezes acompanhadas de profundas diferenças de influência, poder e status social – quer no âmbito individual, quanto no de grupo – elas tendem a persistir. (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 22).

Da citação supracitada se expressa o intuito neoliberal que é buscar, justamente no individual, a solução para os problemas que originam do contexto social, político e ideológico que sustenta a referida política. O Banco Mundial entende que a falta de

tolerância entre os sujeitos é outro elemento causador das desigualdades,

O mercado de capital humano também é imperfeito, porque os pais tomam decisões em nome de seus filhos e porque os rendimentos esperados do investimento são influenciados pela localização, contatos e discriminação – esta última baseada em gênero, casta, religião ou etnia. A discriminação e a criação de estereótipos – mecanismos para a reprodução da desigualdade entre os grupos – reduzem a auto-estima, o esforço e o desempenho dos indivíduos pertencentes aos grupos discriminados. Isso reduz seu potencial de crescimento individual e sua capacidade de contribuir para a economia. (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 9).

Essa visão restrita pode ser encontrada em vários documentos elaborados sobre a orientação dos organismos internacionais, não apenas na década de 1990, mas no limiar do século XXI. Expor a materialização dessa ideologia é o objetivo do item a seguir.

### **A valorização da diversidade como condição de justiça social: em debate a Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural elaborada pela UNESCO em 2002**

A construção do respeito às diferenças não se efetiva apenas pela via do mercado. Essa afirmação inicial nos remete à reflexão de que o discurso do respeito às minorias se consolida justamente no momento de acirramento do livre mercado,

ou de ênfase no lucro. A globalização, posta como fomento para a divulgação e valorização de todas as culturas, é processo que possibilita um mercado mundial pautado no respeito como condição para a tramitação mercadológica sem maiores conflitos. Portanto a globalização seria a aposta na tese de derrubada das fronteiras, para uma integração através dos mercados o que promoveria o crescimento e a convergência da riqueza.

A ocultação desses elementos é evidente no contexto da Declaração Universal para a Diversidade Cultural (2002). A comissão que elaborou o documento entende a Globalização como possibilidade de um mercado mundial homogêneo e sem conflitos, ou seja, o intercâmbio natural e positivo entre as culturas:

Considerando que o processo de globalização facilitado pela rápida evolução de novas tecnologias da informação e da comunicação, apesar de se constituir um desafio para a diversidade cultural, cria condições de um diálogo renovado entre as culturas e as civilizações. (UNESCO, 2002, p.2).

Como órgão de fomento da elaboração da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural a UNESCO – *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*, segundo Rosemberg (2003, p. 145), é uma agência a qual faz parte do sistema ONU, e sua ênfase está relacionada às questões sociais. Criada em 16 de novembro de 1945, seu objetivo primeiro foi a reorganização das famílias dos soldados militantes na Segunda Guerra Mundial.

No documento sobre o Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil, verifica-se que a representação da UNESCO em nosso país foi formalmente criada em 1966, em uma época em que a Organização dava seus primeiros passos em direção à descentralização. Portanto esta agência veio se juntar às demais agências do Sistema das Nações Unidas representadas no Brasil como parte do acordo de cooperação técnica firmado com as autoridades brasileiras em 1964 (UNESCO, 2006, p. 07).

Após a década de 1980 e 1990, no contexto da reforma do Estado que ocorreu dos países centrais para os signatários, as agências internacionais, inclusive a UNESCO, passam a sustentar consenso de educação para todos e da diversidade como condição para o desenvolvimento com justiça, paz, homogeneização, padronização das políticas, respeito mútuo, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável.

É pela diversidade, igualdade e tolerância que os anseios da modernização poderão materializar-se sem maiores conflitos. Entende-se que o discurso de igualdade pode ocultar e camuflar a diferença econômica e cultural que compõe a sociedade, bem como as relações de poder que emanam desse processo.

São as relações de poder que fazem com que a “diferença” adquira um sinal, que o “diferente” seja avaliado negativamente relativamente ao “não diferente”. Inversamente, se há sinal, se um dos termos da diferença é avaliado positivamente (o “não-diferente”) e o outro, negativamente (o

“diferente”), é porque há poder. (SILVA, 2007, p. 87).

No contexto das políticas atuais e orientadas pelas agências internacionais, outro ponto de pauta é o mito das oportunidades iguais. Desse processo, decorre a ideia de que o sucesso poderá ser alcançado pelo esforço de cada indivíduo, sem considerar o contexto no qual este sujeito está inserido. No plano individual, a diversidade cultural também é anunciada como um bem comum a todos, a sociedade é conclamada a participar desta “nova” forma de convívio.

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz (UNESCO, 2002, p. 3).

É possível afirmar que há um fortalecimento de grupos individuais em detrimento de uma reivindicação política coletiva e social. As políticas são garantidas pelo Estado, mas sua efetivação cabe à sociedade por meio da descentralização. Lima (2004, p. 19) argumenta que uma das características das políticas da década de 1990 foi a ressignificação neoliberal, ou seja, a do clamor democrático e de participação de “todos” em nome de uma participação e descentralização às avessas. Na pauta das políticas, estão a despolitiza-

ção, qualidade total, ênfase nos resultados o que implica uma educação que resolva problemas de forma imediata. No que se refere à despolitização, constata-se:

Envolver os diferentes setores da sociedade civil na definição das políticas públicas de salvaguarda e promoção da diversidade cultural [...] Reconhecer e fomentar a contribuição que o setor privado apontar a valorização da diversidade cultural e facilitar, com esse propósito, a criação de espaços de diálogo entre o setor público e o privado. (UNESCO, 2002, p. 07).

A comissão da UNESCO entende, de modo convergente com as políticas neoliberais, que o sucesso do plano não estaria na eliminação dos aspectos divergentes do capitalismo, mas na participação de todos em prol de um mundo mais justo. Os aspectos que denunciam os interesses neoliberais da UNESCO se estendem por todo o documento: “servir de instância de referência e de articulação entre os estados e os organismos internacionais, governamentais e não governamentais” (UNESCO, 2002, p. 04). Estes e outros elementos confirmam a tese de que as políticas voltadas para a educação e diversidade cultural ainda priorizam os interesses do mercado.

### **A mudança paradigmática: um olhar de possibilidades**

Da conjuntura exposta até aqui, dois elementos são fundamentais. O primeiro converge com a ideia de que as orientações para o setor educacional, advindas dos organismos internacionais, não ocor-

re de forma imposta ou exógena, mas é preciso reconhecer os atores e os autores do processo de reformas. O segundo demonstra que essas orientações seguem um percurso do global para o local. Portanto, no contexto de mudança, acirra-se a distância do caráter teórico-metodológico essenciais para uma práxis transformadora no que compete a diversidade.

Ao olhar esse percurso global-local e adentramos o *locus* escola, entendemos que, entre a ação e o discurso sobre o consenso da igualdade e respeito às diversidades, algumas ações foram previstas nos aspectos legais, o que trouxe novas e complexas tarefas para o cotidiano escolar. Não há como negar que a Lei representa novo olhar para a diversidade cultural, instrumentalizando novas práticas e diretrizes pedagógicas que reconheçam e valorizem os “diferentes” tecidos que compõem a nossa sociedade. No entanto, se a discutimos ou lançamos diversas interpretações, é porque ela, também, representa um jogo de interesses.

Dentre essas iniciativas, destaca-se a lei 10.369, sancionada no ano de 2003, que modifica a lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional 9.394/96 e estabelece o ensino de história da África e da cultura afro-brasileira no cotidiano da escola. Conforme se verifica em seu contexto, ela pode ser considerada um marco histórico e simboliza simultaneamente um ponto de chegada das lutas antirracistas no Brasil e um ponto de partida para a renovação da qualidade social da educação brasileira.

Outro aspecto legal é a lei n. 11.645 de 10 de março de 2008, publicada no

diário oficial em 11 de março de 2008. Esta também reforça a orientação para o respeito às diferenças, com ênfase à temática indígena. Esta Lei também altera a lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, até então modificada pela Lei n. 10.639 de 9 de janeiro de 2003, e “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena” (BRASIL, 2008, p. 8).

A alteração descrita tornou obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e ensino médio tanto públicos quando privados, e estabeleceu, no artigo primeiro:

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (BRASIL, 2008, p. 2).

É importante frisar que as leis acima destacadas se constituem em conquista na luta contra a desigualdade. Mas, a partir da fragmentação entre o fazer e pensar, muitas ações são apenas paliativas, pois o intuito principal não é esclarecido dentro das escolas, o que dificulta a reorganização do espaço pedagógico no que compete a práticas menos excludentes. Por esse motivo as políticas focalizadas e planificadas consolidam um contexto no qual os resultados não se efetivam.

Nessa perspectiva, a escola como menor parcela do sistema educacional ainda está pautada na perspectiva do aluno ideal, padronizado e igual. A escola é homogênea, e isso evidencia a ausência de uma educação que reclame a diversidade como condição humana de todos partilharem dos mesmos espaços. No que se refere ao multiculturalismo, “temos apontado vertentes desde as mais folclóricas e pouco problematizadoras que se limitam a tratar a diversidade cultural em termos de festas, recitas, costumes e ritos” (CANEN; XAVIER, 2005, p. 337).

Reconhecemos as iniciativas do Estado, mas isso não impede de questionarmos: apesar de se constituírem um avanço, as leis não seriam a legítima consolidação da despolitização neoliberal, afinal, é no âmbito escolar e da comunidade local que elas deverão se materializar? Não seria a consolidação, ainda, da ideologia que traz para o plano individual e moral, as mudanças que se efetivam apenas com o fim, da conjuntura desigual do capitalismo?

Todas as indagações permitem a afirmação de que a práxis que se espera



a partir do trabalho com a diversidade cultural se efetivará pela via da pesquisa e do diálogo. O diálogo é que possibilita romper barreiras na escola e fora dela, bem como explorar toda riqueza que emana da diversidade cultural. O que se deseja, enquanto entendedores das políticas educacionais neste momento histórico, é que elas contribuam para a construção de sujeitos que se sintam inseridos em um mundo que precisa ser de todos. No âmbito conjuntural, concomitantemente, há problemas cruciais a serem resolvidos cuja dramaticidade humana implica políticas distributivas imediatas, não como caridade, alívio à pobreza, paternalismo, mas como direito do animal humano à vida.

Caminhar para a construção desse espaço humano exige uma consciência coletiva e política a qual implica definir a concepção de cultura, igualdade e diversidade que se pretende consolidar com as práticas educativas. Desse pressuposto, a educação se constituirá em problematização das relações de poder que passam despercebidas no contexto das políticas atuais. A diversidade necessita ser contemplada no currículo das escolas e se constituir presença fomentadora da reorganização do espaço pedagógico, não como mera imposição de orientações que emergem de interesses externos a nossa realidade, mas como tomada de decisão na construção de uma escola que realmente seja para todos.

## Referências

- BANCO MUNDIAL. *Eqüidade e Desenvolvimento*. Relatório 2006. 35 p. Disponível em: <<http://bancomundial.org.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 11.645*, de 10 de março de 2008. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- CANEN, Ana; XAVIER, Giseli Pireli de Moura. Multiculturalismo, pesquisa e formação de professores: o caso das Diretrizes Curriculares para a Formação. *Revista Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 333-344, jul./set. 2005.
- CORAGGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.
- DELORS, Jacques *et al.* *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO/MEC, 2001. 102 p.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

LIMA, Antonio B. de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: \_\_\_\_\_. *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004. p. 17-38.

MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: M. Claret, 2002.

MÈSZÁROS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2007. 400 p.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001. 150p.

NETTO, José Paulo. Relendo a Teoria Marxista da História. In: SAVIANI, Dermeval; LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luis (Orgs.). *História e História da Educação*. O debate teórico-metodológico atual. Campinas, SP: Autores Associados/ HISTEDBR, 1998. p. 50-64.

NORONHA, Olinda Maria. *Políticas neoliberais, conhecimento e educação*. Campinas, SP: Alínea, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAUCZY, Norma; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sergio. *O cenário educacional Latino Americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 145-154.

SHIROMA, Eneida. O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 128p.

SILVA. Ilse Gomes da. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003. 103p.

SILVA, T. T. *Documentos de identidade*. Uma introdução às teorias do currículo.

Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2007. 156 p.

UNESCO. *Organização: sobre a UNESCO*. 2006. Disponível em: <[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)>. Acesso em: 21 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. 2002. Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images](http://unesdoc.unesco.org/images)>. Acesso em: 14 maio 2011.

**Recebido em maio de 2012**

**Aprovado para publicação em setembro de 2012**

# **Formação de professores de matemática: um estudo a partir da revista Nova Escola**

## ***Mathematics teachers qualification: a study based on Nova Escola magazin***

Cláudio José de Oliveira\*

Beatriz Terezinha Daudt Fischer\*\*

\* Doutor em Educação. Professor pesquisador no Departamento de Educação e no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).  
E-mail: coliveir@unisc.br

\*\* Doutora em Educação. Professora pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).  
E-mail: beatrizf@unisinossinos.br

### **Resumo**

Examinar a revista Nova Escola entendendo-a como um dispositivo de formação de professores, eis o foco central deste estudo, situado no terreno das discussões que examinam relações de poder e a produção de significados para o exercício da docência em Matemática nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. A partir da análise das edições publicadas entre 1997 e 2005, a pesquisa busca também identificar possíveis marcas que permitam situar o periódico como objeto cultural, instituidor de práticas e posturas político-pedagógicas entre o professorado brasileiro. Na perspectiva de Foucault, são utilizados os conceitos *prática* (incluindo os discursos) e *relações de poder* – os quais compõem as principais coordenadas teóricas da pesquisa.

### **Palavras-chave**

Imprensa pedagógica. Prática Pedagógica. Educação Matemática.

### **Abstract**

The objective of this research was to examine the magazine Nova Escola and to understand how it can be used as a device for training teachers. Included within the discussions is an examination of the relationship between power and the meaning of the work of mathematics teachers of students in the first years of elementary schools. The research also seeks to identify markers within the journal that allow it to be recognized as a cultural instrument, a source of practices for instigating political and educational attitudes amongst Brazilian teachers during the period 1997 and 2005. For the development of this research, which was inspired by Foucault, we used the concepts of the relation between practice (including speeches) and power which are the main guidelines of this theoretical research.

### **Key words**

Pedagogical press. Pedagogical Practice. Mathematics Education.

## Introdução

O objetivo desta pesquisa consistiu em examinar a revista Nova Escola entendendo-a como um dispositivo de formação de professores. Ela se inscreve no terreno das discussões que examinam relações de poder e produção de significados para práticas docentes de professores e professoras de Matemática dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Busca-se também identificar possíveis marcas que permitiam situar o periódico como objeto cultural, instituidor de práticas e posturas político-pedagógicas entre o professorado brasileiro no período compreendido entre o ano de 1997 até 2005. Para o desenvolvimento desta pesquisa, inspirado em Foucault, utilizam-se conceitos de prática (incluindo os discursos) e relações de poder – os quais compõem as principais coordenadas teóricas da pesquisa.

Na realização do trabalho, situado no campo da Educação Matemática, utiliza-se a revista Nova Escola<sup>1</sup> como *corpus* de análise. Foram analisadas as reportagens<sup>2</sup> e seções da Revista que ti-

nam como centro a matemática escolar. Como pressupostos iniciais, sob inspiração em Michel Foucault, os textos foram vistos na sua materialidade pura e simples, como coisas ditas em determinado tempo e lugar, como discursos que formam os objetos de que falam, como práticas sociais que constituem os modos de existência não só de pessoas, como também de instituições. Assim, não tomamos nada por fixo e garantido, considerando as matérias apresentadas no periódico como experiências historicamente singulares, referentes ao objeto de investigação. Nesse sentido, procuramos entender a discursividade da Revista sobre a matemática escolar alinhada às políticas para a Educação, compreendendo seus efeitos na instituição de práticas pedagógicas entre os professores de Matemática, leitores do periódico.

Na mídia impressa<sup>3</sup>, usualmente encontramos reportagens que falam da qualidade da educação no Brasil, da necessidade de investimentos nas escolas, na formação dos professores e na melhoria das instalações educacionais. Expressões como qualidade, cidadania e mercado de trabalho são mencionadas quase como se existisse uma unanimidade nos seus significados. Parece existir um único e definitivo entendimento e objetivo da so-

---

<sup>1</sup> A revista Nova Escola é editada em São Paulo pela Fundação Victor Civita, do Grupo Abril. Trata-se de publicação mensal que, até o ano de 1997, circulou em nove edições anuais e que, a partir de 1998, tem circulado em dez edições por ano.

<sup>2</sup> Neste trabalho estou entendendo reportagem como uma ação (“atividade jornalística que basicamente consiste em adquirir informações sobre determinado assunto ou acontecimento para transformá-la em noticiário”) ou o resultado desta ação “que é veiculado por órgãos da imprensa (escrito, falado, televisionado)”. Uma reportagem,

---

como resultado da ação jornalística (produto veiculado) também é chamada de matéria jornalística (HOUAISS, 2003).

<sup>3</sup> Segundo Rabaça (2001), costuma-se classificar a mídia em duas categorias: a impressa (jornal, revista, folheto, outdoor, mala direta, displays etc.) e a eletrônica (televisão, rádio, CD, vídeo, cinema etc.).

cidade em relação ao que se espera da escola. No entanto muito desses objetivos citados na mídia está relacionado com as políticas educacionais, referendadas por organismos nacionais e internacionais. Um desses organismos internacionais a que nos referimos é o Banco Mundial (BM). Concebido em 1944, em Bretton Woods, Estado de *New Hampshire* (EUA), o Banco Mundial inicialmente ajudou a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial. O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência: O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI)<sup>4</sup>.

No modelo de educação adotado, a escola é assemelhada à empresa. Os fatores do processo educativo, segundo José Luís Corragio (1996), são vistos como insumos, e a eficiência e as taxas de retorno, como critérios fundamentais de decisão. A análise econômica tornou-se a principal metodologia para a definição de políticas educativas.

Para José Corragio (1996, p. 99), o Banco Mundial, mesmo destacando que as políticas devem ser diferentes para cada país, respeitando seu desenvolvimento

educacional, político e econômico, aponta para um conjunto de medidas que serve para uma reforma educacional universal. Com isso, pergunta o autor: “Como se traduzem estes enfoques no interior do setor educacional?”. Para ele, o Banco Mundial indica como necessária a descentralização do sistema educativo. No conjunto desta pesquisa, partimos do pressuposto de que os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) servem de instrumento para a propagação dessas políticas, junto com a revista *Nova Escola*.

Ainda é importante salientar que a Revista faz circular um conjunto de discursos que, em diferentes períodos, estão aliados com as proposições dos PCNs. Nesse sentido, “conhecer de perto estes processos ajudaria no sentido de tomar consciência de que, em várias destas frentes hoje vistas como inovadoras e como um passo adiante, os países em desenvolvimento estão indo enquanto os desenvolvidos já estão voltando” (TORRES, 1996, p. 146).

Para Monteiro e Junior (2001, p. 24), os PCNs-Mat mostram uma preocupação com uma educação voltada para o contexto sociocultural no qual as escolhas de programas, conteúdos e metodologias de como ensinar tendem a variar de acordo com a “cultura, a realidade social, as necessidades, as aspirações pessoais, etc”. Ainda destacam os autores: “Infelizmente, e contraditório a esse processo, as avaliações, provões, etc... têm limitado um pouco essa pseudodemocracia no ensino” (MONTEIRO; POMPEU JUNIOR, 2001, p. 25).

Os PCNs também “sabem”, a exemplo do Banco Mundial, o que é o melhor

<sup>4</sup> Fonte: <<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/6.html>>. Acesso em: 27 fev. 2006.

em termos de atualização no campo teórico e metodológico para as práticas docentes. Mais que isto, na trama discursiva dos PCNs, de um modo geral, o foco, o problema central que deve ser atacado é a formação deficitária do professor. Diz o documento:

Parte dos problemas referentes ao ensino de Matemática estão relacionados ao processo de formação do magistério, tanto em relação à formação inicial como à formação continuada. Decorrentes dos problemas na formação de professores, as práticas de sala de aula tomam por base os livros didáticos, que, infelizmente, são muitas vezes de qualidade insatisfatória. A implementação de propostas inovadoras, por sua vez, esbarra na falta de uma formação profissional qualificada, na existência de concepções pedagógicas inadequadas e, ainda, nas restrições ligadas às condições de trabalho. (BRASIL, 1997, p. 24).

De acordo com o documento, os professores e professoras precisam conhecer novas estratégias, novos modos para ensinar, ou seja, estarem “atualizados”. Ao mesmo tempo, os PCNs se colocam como uma possibilidade para essa atualização. Com ênfase na dificuldade que os docentes terão, caso não se “atualizem”, para a “implantação de políticas inovadoras”, o documento identifica também a necessidade e a importância do estudo das suas propostas de “mudança”.

## Coordenadas Teóricas

Na perspectiva de Foucault, em especial em *Arqueologia do Saber* (2002), busca-se compreender a noção de discurso, assumindo que ele vai além de sua simples identificação com um conjunto de signos que designam conteúdos, descrevem fatos, remetem ao que está sendo descrito. O discurso é criador de significados, uma espécie de atribuidor de sentido aos fatos e às coisas, produzindo seu próprio objeto. Foucault (2002) entende discurso como “conjunto de saberes e práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam” (p. 56).

Nos textos da *Revista Nova Escola*, o que é dito sobre os processos de aprender e ensinar Matemática são discursos que produzem um significado, o qual passa a ter efeito de verdade por meio de incorporação de estratégias que sugerem um determinado modo (encarado como o correto) de se fazer Matemática nas escolas. Isso se dá através de mecanismos que entram em operação para produzir discursos com efeitos de verdade sobre aquilo que nomeiam. O que é definido como verdadeiro deve ser entendido como um problema de poder, pois os significados nunca flutuam livremente no discurso. Eles movimentam-se num contexto de relações que tentam impor seus valores. Além disso, nos termos de Foucault, um conjunto de práticas discursivas e não-discursivas, consideradas em suas conexões com relações de poder, formam dispositivos.

O sentido foucaultiano de discurso é abrangente e diz respeito ao conjunto de

enunciados de um determinado campo de saber, no caso o campo da Educação Matemática. Como evidencia o referido teórico, para trabalhar com a análise discursiva, “é preciso também nos inquietarmos diante de certos recortes ou agrupamentos que já nos são familiares” (FOUCAULT, 2002, p. 24).

A análise do campo discursivo é orientada de forma inteiramente diferente: trata-se de compreender o enunciado na estreiteza de sua situação; de determinar as condições de sua existência, de fixar seus limites de forma mais justa, de estabelecer suas correlações com outros enunciados a que se pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui. Não se busca, sob o que está manifesto, a conversa semi-silenciosa de um outro discurso; deve-se mostrar por que não poderia ser outro, como exclui qualquer outro, como ocupa, no meio de outros e relacionados a eles, um lugar que nenhum outro poderia ocupar. A questão pertinente a uma análise poderia ser assim formulada: que singular existência é esta que vem à tona no que diz e em nenhuma outra parte? (FOUCAULT, 2002, p. 31).

Assim, quando optou-se por analisar os discursos que circulam na Revista sobre a matemática escolar, partiu-se do pressuposto de que os textos produzem significados e, assim, operam na constituição do sujeito-professor de Matemática, também instituindo maneiras de se pensar sobre ele, e ele, professor, “se pensar”. Em resumo, buscamos identificar e problematizar textos que abordaram a Educação Matemática

com sugestões de procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas, colocadas como verdades que coincidam com a racionalidade dos PCNs, buscando garantir seu exercício no campo da Educação.

A seguir, alguns enunciados extraídos da Revista (período 1997-2005), que, apoiados na referência dos Parâmetros Curriculares Nacionais, trazem exemplos de práticas e atitudes “corretas” para os docentes.

É comum encontrar receitas culinárias nas escolas, geralmente durante as aulas de Língua Portuguesa. Nas mãos de Márcia Magalhães, professora de Matemática da 3ª série do Colégio Miró, de Salvador, esses textos tiveram outra finalidade: serviram para ensinar números fracionais e os conceitos de lucro e prejuízo. Dentro do projeto Cantina Alternativa, os alunos foram instigados a obter rendimentos com a venda de lanches preparados por eles mesmos, enquanto Márcia trabalhava três eixos sugeridos pelos **Parâmetros Curriculares Nacionais**: números e operações, grandezas e medidas e tratamento da informação. (NOVA ESCOLA, n. 141, 2001[grifo meu]).

No enunciado acima, um elemento merece destaque: a referência aos PCNs como um lugar onde devem ser validadas as práticas que estão sendo “ex-postas” nas reportagens. A fundamentação dessas práticas centra-se numa racionalidade técnica, em que o processo de construção do conhecimento tem por finalidade a produção de um conhecimento universal, “a partir do qual produz-se a técnica a qual passa a

possuir um caráter de infalibilidade e está associada à utilidade” (BONETI, 2003, p. 310). Ainda merece destaque a referência a uma prática pedagógica que, na perspectiva teórica aqui assumida, também constitui o sujeito professor.

Dario Fiorentini, ao analisar a questão da formação do professor de Matemática, destaca que a forma com que o docente foi sendo constituído tem seus efeitos na elaboração das suas práticas pedagógicas. Diz o autor:

O professor que concebe a Matemática como uma ciência exata, logicamente organizada e a-histórica ou pronta e acabada, teria uma prática pedagógica diferente daquele professor que a concebe como uma ciência viva, dinâmica e historicamente sendo construída pelos homens, atendendo a determinados interesses e necessidades sociais. (FIORENTINI, 1995, p. 4).

Desse modo, e concordando com o autor, o professor leitor da revista Nova Escola, também evidenciado nos excertos acima, consegue indicações sobre os problemas e soluções para o ensino e a aprendizagem da Matemática. Com isso, pode-se inferir que a Revista atua como um importante mecanismo da formação continuada desses professores e professoras. A seguir, são apresentadas e discutidas as unidades de análise, a partir das quais a pesquisa foi desenvolvida. São elas: (I) A Matemática é difícil; (II) Técnicas para aprender e ensinar Matemática e (III) Formando um professor “carente”.

## **I A Matemática é difícil**

A primeira questão que se impõe a partir do enunciado acima é a concepção de que se estuda Matemática para passar na prova. Qual foi a última vez que estivemos preocupados em saber, ao menos na forma como está escrito ( $1/4$  de 200), o resultado deste cálculo? Com certeza, no nosso cotidiano, já resolvemos 25% de um determinado valor. Seja desconto ou acréscimos numa situação de compra ou venda. A ênfase no ensino, aqui falando especificamente das frações, está no algoritmo e não no conceito propriamente dito de fração.

Para Ubiratan D'Ambrosio, uma das grandes dificuldades em ensinar a Matemática nas escolas é o fato de essa área do conhecimento usualmente ser apresentada aos estudantes como um conhecimento pronto e acabado, que pouco está relacionado com as situações vivenciadas cotidianamente pelas pessoas e a universalidade com que está presente nos currículos escolares. Desse modo, diz o autor:

Embora, a nosso ver, a descontextualização da Matemática seja um dos maiores equívocos da Educação Moderna, o que efetivamente se constata é que a mesma Matemática é ensinada em todo o mundo, com algumas variantes que são bem mais estratégias para atingir o conteúdo universalmente acordado como devendo ser a bagagem de toda a criança que passa por um sistema Nova Escolar. (D'AMBROSIO, 1993, p. 7).



Para este estudo o que interessa efetivamente é frisar: quando se lê em um artigo, livro ou revista, ou mesmo quando se ouve falar sobre a Matemática, usualmente, os discursos recaem, por exemplo, sobre “um currículo ultrapassado” ou que “os alunos não têm se dado bem com as frações” ou ainda, que é preciso “mudar a fama desse ‘bicho-papão’”. Isso não quer dizer que se trata de uma verdade universal, mas sim de uma verdade que se institui como “universal”. E é, exatamente, por apresentar-se assim, que tal construção tem efeitos de verdade, ou seja, trata-se de empreender uma análise do discurso em termos de táticas e estratégias. Nesse sentido, “trata-se do discurso como uma modalidade do real e não como representativo deste real. Em outras palavras, não é a realidade que constitui os discursos, e sim os discursos que ajudam a constituir a realidade” (FISCHER, 2005, p. 247).

Os discursos, cujos enunciados apresentam a Matemática como difícil, anunciam a ideia de que saber matemática é executar com precisão certos algoritmos ensinados na escola. Há uma hegemonia das práticas científicas sobre o ensino, sobre os discursos pedagógicos. Talvez o espaço que a revista *Nova Escola* ocupa é diretamente proporcional ao enfoque cientificista das aulas de Matemática, desde o nível mais elementar, o que faz retomar Souza *et al.* (1991, p. 91) quando afirmam:

O método tradicional vigente, no Ensino da Matemática na Universidade, tem se constituído, “grosso modo” no único método pelo qual a Matemática é ensinada. Isso tem feito com que,

sistematicamente, a aprendizagem da Matemática se tenha tornado uma questão de repetição do processo pelo qual alguns alunos triunfam e a maioria fracassa.

Essa concepção, já presente na formação do professor de Matemática nas Universidades, como destaca o autor, usualmente perpassa as escolas do Ensino Fundamental. D'Ambrosio, diante da concepção de que a Matemática é difícil, servindo apenas para alguns “gênios” ou até mesmo realizando um papel de exclusão na grande maioria das escolas, diz o seguinte:

[...] a alternativa que proponho é orientar o currículo matemático para criatividade, para a curiosidade e para crítica e questionamentos permanentes, contribuindo para a formação de um cidadão na sua plenitude e não para ser um instrumento, da vontade das classes dominantes. A invenção matemática é acessível a todo indivíduo e a importância dessa intervenção depende do contexto social, político, econômico e ideológico. (D'AMBROSIO, 2000, p. 245).

Segundo o mesmo autor ao citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 – que estabelece em seu artigo 26, alguns princípios maiores que norteiam os sistemas educacionais de todos os países – “o grande desafio que se apresenta para os educadores matemáticos é reconhecer como o ensino da matemática está inserido e contribuindo para essas metas maiores da educação” (D'AMBROSIO, 2000, p. 247). Na mesma

perspectiva, e frente aos discursos de que a Matemática ensinada nas escolas deve ser entendida como um fator de mobilização social, o autor argumenta:

É ilusório pensar, como proclamam os teóricos conteudistas, se é que ainda os há, que a Matemática é o instrumento de acesso social e econômico. Dificilmente um pobre sai da sua condição porque foi bom aluno de Matemática. Os fatores de iniquidade e injustiça social são tantos que se sair bem em Matemática pouco tem a ver com a luta social de cada indivíduo. (D'AMBROSIO, 2000, p. 245).

Continuando o analisar os discursos sobre a Matemática que circulam na revista Nova Escola (extraíndo enunciados, mostrando suas regularidades, apontando para a instituição de um determinado modo de ser professor, de pensar sua própria prática), é preciso também buscar os silêncios. Aquilo que, pelas muitas relações de poder imbricadas, não teve força para circular nas páginas da Revista. Como citado acima, a discussão sobre a Matemática fica restrita a do conhecimento que já está “pronto”. Não há, ao menos não foram encontrados, nos enunciados, referência ao que o D'Ambrósio destaca como “metas maiores da educação”. Ao que parece e aqui são referidas três unidades de análises elencadas – a discussão sobre a Matemática é feita para dentro dela mesma.

Pela análise realizada ao longo das páginas de Nova Escola, pode-se deduzir que a Matemática só não é mais difícil no seu ensino e na sua aprendizagem porque

existe a Revista Nova Escola, a qual, além de tudo, parece também assumir a função de simplificadora dos manuais didáticos. Isto é, valendo-se de estratégias para convencimento, são apresentadas práticas de muitos professores e professoras dos mais diferentes recantos deste país e, ainda, comentadas a partir de um olhar científico, pela palavra de especialistas da área, que validam, apoiam e sugerem seus textos, na tentativa de tornar esta área do conhecimento mais palatável para todos.

## **II Técnicas para aprender e ensinar Matemática**

Nesta unidade de análise a pesquisa buscou apontar alguns enunciados presentes na Revista, evidenciando, de alguma forma, como as narrativas vão sendo tramadas, capturando o professor para uma ideia de que, no planejamento de uma “boa” aula de Matemática, ele deve, necessariamente, levar em consideração a cultura dos estudantes. Nessas afirmativas parece haver um pressuposto da diferenciação entre teoria e prática, apoiando-se numa perspectiva dicotômica: abstração versus realidade, e destacando ainda a importância de que o conteúdo de Matemática deve ser trabalhado de forma “globalizada”, partindo da realidade dos estudantes. Nesse sentido, palavras como realidade, cotidiano, globalizar, etc., são frequentemente utilizadas. Esses discursos marcam posições de onde devemos “partir” para a efetivação das práticas docentes.

Mais uma vez a ênfase recai sobre a necessidade de contextualizar, trabalhar

coletivamente e a importância de se dominar os conceitos matemáticos. Além de exemplificar, ao menos é o que se pode inferir, com uma prática “não-tradicional”, e com a devida validação de uma especialista, a Revista sugere algumas justificativas para a Matemática estar presente nos currículos escolares:

A matemática dá ao aluno condições de interpretar situações cotidianas, permitindo que ele se insira no contexto sociocultural e no mercado de trabalho; desenvolve a capacidade de argumentar, fazer conjecturas, propor mudanças; ao trabalhar com a resolução de problemas, contanto que sejam problemas ligados à realidade do aluno, desenvolve nele a criatividade e a crítica, estimulando o espírito de investigação e de pesquisa e tornando-o mais autônomo e ousado; permite que o aluno estabeleça relações com outras áreas do conhecimento; contribui, em todos esses sentidos, para a formação do cidadão ético, que cumpre os deveres e respeita os direitos dos outros indivíduos. (NOVA ESCOLA, n. 148, 2001).

Nos discursos da revista Nova Escola, onde houver alguma vinculação da matemática escolar com o mundo social mais amplo, tal vinculação se dá através do “partir da realidade”. A realidade aparece como se fosse sinônimo de verdade. Uma verdade que explique os acontecimentos que nos rodeiam. É como se houvesse uma prática pedagógica que faça sentido em qualquer lugar, um caminho, uma técnica que possa servir de uma vez por todas, uma espécie de fórmula mágica.

Concordando com Monteiro e Pompeu Junior (2001, p. 68), afirmar que o ensino de Matemática usualmente chamado de tradicional seja desprovido de significado para os estudantes pode ser uma falácia. A consequência disso, segundo a mesma autora, é que muitos professores, ao valerem-se no contexto escolar de situações do cotidiano, podem estar limitando-se a elas. Assim, esse dimensionamento não deve servir como um guia único para as práticas pedagógicas de professores e professoras. De outro modo, as justificativas para a importância da Matemática no currículo escolar como mencionado acima recaem na indicação de práticas ou “modos de fazer”, sem, no entanto, haver uma preocupação em indicar, ou discutir, nas páginas da Revista, as diferentes concepções de onde se pode pensar o cotidiano, a realidade e a própria ideia de contextualizar (ALVES, 2003, p. 23).

Nos discursos sobre a necessidade de pensar o contexto para o planejamento das práticas pedagógicas, pode-se perguntar: por que existe, se é que existe, esta separação, a Matemática de um lado e a “realidade” do outro?

Para Alexandrina Monteiro,

A proposta de matemática moderna, apoiando-se numa linguagem formal, gerou um ensino mecanicista que valorizava as técnicas em detrimento do significado. Isso acarretou um descontentamento entre os educadores, bem como um alto índice de reprovação na disciplina. Assim, os educadores passaram cada vez mais a discutir e pesquisar as causas e soluções para

o problema do fracasso no ensino de Matemática e, como consequência disso, cresceu o número de pesquisas que questionavam o caráter de universalidade e verdade da própria matemática. Esse movimento foi também decorrente dos trabalhos de estudiosos da ciência que passaram a identificá-la como uma atividade social e cultural (MONTEIRO; POMPEU JUNIOR, 2001, p. 71).

Esses estudos a que se refere a autora, especialmente nos países do Terceiro Mundo, focalizaram aspectos históricos e antropológicos da Matemática, passando a se opor à visão eurocêntrica e universal da mesma, “contrastando a Matemática acadêmica à presente em práticas cotidianas de diferentes grupos sociais e culturais” (MONTEIRO; POMPEU JUNIOR, 2001, p. 71).

A partir desse contexto, pode-se inferir sobre as condições de possibilidade que permitem à revista Nova Escola ter a divulgação e a penetração que tem no meio educacional, em especial, entre professores e professoras do Ensino Fundamental. Também é possível inferir que as práticas sugeridas nas suas páginas atendem, sim, ao que aqui se denomina como lacuna entre os estudos científicos e as práticas de sala de aula.

Pelo conjunto de dados analisados, não parece exagero afirmar a existência de uma espécie de cultura comum entre a revista Nova Escola e os Parâmetros Curriculares Nacionais. Através das estratégias discursivas adotadas, o professor e a professora podem assumir certa posição. Em outras palavras, diante da “impossibi-

lidade de alcançar a complexidade dos conceitos”, o professor experimenta uma espécie de sensação de culpa que o remete ao lugar da incompetência, porque ele não consegue compreender a Matemática, nem colocá-la em “prática” na sala de aula. Ele, então, “precisa” da Revista, e por decorrência também dos Parâmetros Curriculares Nacionais, para reverter sua “carência” teórica e metodológica.

### III Produzindo um professor “carente”

Nesta terceira unidade de análise, a partir do estudo de enunciados sobre a matemática escolar que circulam na revista Nova Escola, depreende-se que os discursos insinuam a existência do professor que não sabe os conteúdos dessa disciplina e tampouco sabe ensiná-la. Com isso, tais discursos produzem um professor, uma professora “carente”. Em geral, foi na seção “Com Certeza” que a pesquisa encontrou um lugar privilegiado, destinado pela Revista, para os professores e professoras pudessem esclarecer suas dúvidas. No recorte abaixo, observa-se (por amostragem) como cada um recorre à Revista para “sanar” suas dúvidas em relação a um determinado conteúdo.

- A mão, primeira máquina de calcular: Existe algum problema em estimular as crianças a contar nos dedos? (NOVA ESCOLA, n. 110, 1998).

- São iguais ou diferentes?

Leciono para classes de 6ª série e não sei como explicar para meus alunos por que divisões com os dois números negativos (divisor e dividen-

do) resultam em um número positivo e divisões de números positivos e negativos têm um número negativo de resultado. (NOVA ESCOLA, n. 113, 1998).

- Existe alguma regra para a divisibilidade? Em todos os casos? (NOVA ESCOLA, n. 127, 1999).

Como se pode depreender a partir dos enunciados acima, o discurso que circula na Revista sobre a matemática escolar interpela um professor “carente” de conhecimento matemático. A Revista toma para si a função de explicar, de tornar mais fácil um conteúdo considerado desconhecido pelo professor, o qual interage com a Revista a partir de um lugar de “professor problema”, com carências até em compreender o conhecimento que deveria “transmitir” aos seus alunos.

E quem nas páginas da revista responde aos questionamentos dos professores e professoras? Especialistas vinculados a centros conceituados em todo o País. Os discursos orientam e prescrevem ações pedagógicas com o propósito de tornar as referidas práticas atuais, saindo do tradicional, ou seja, buscando modificar a postura dos professores e professoras, e por decorrência melhorar a qualidade do ensino. De fato, está em questão igualmente a busca por melhores resultados nas estatísticas de evasão e repetência, tão alertada nos discursos das políticas de financiamentos para a educação. Pergunta-se: para isso não seria necessário considerar questões estruturais mais amplas? Alterar processos de conceber a profissão docente? E mais, mudar currículos, interferir radicalmente

nos procedimentos de formação, nos modos de planejar, nos espaços para aprender e ensinar, e tantos outros elementos inerentes a esta problemática?

Analisando o conjunto de textos, constata-se a presença de estratégias discursivas atuando como mecanismos de autolegitimação, credenciando a Revista diante de seus interlocutores. Quem ousaria discordar dos especialistas com as suas sábias explicações? Rosa Fischer (2002, p. 53), ao comentar sua pesquisa sobre a adolescência na mídia brasileira, observou essa mesma estratégia, ou seja, uma revista elege seus especialistas preferidos, e suas opiniões passam a tomar dimensão de verdades praticamente indiscutíveis. Esta mesma autora também ajuda a entender a força incorporada nas vozes de sujeitos autorizados pela academia – e a possível assunção dócil por parte de leitores e leitoras - gerando a seguinte reação: “como e por que lutar contra quem nos protege e quer nosso bem?” (FISCHER, 1995, p. 72).

Ao longo das páginas, a Revista Nova Escola propõe uma espécie de diálogo com os professores. O professor formula perguntas, sobre como deve trabalhar este ou aquele conceito na sala de aula. Ele, professor, também quer saber a metodologia “correta” para fazê-lo. Assim o professor que pergunta vai sendo posicionado, vai ocupando uma posição de sujeito, que precisa de um decodificador do discurso científico para o discurso pedagógico. Afinal, quem a Revista Nova Escola pensa que é o seu leitor e/ou quer que ele seja? A resposta a isto parece evidente quando se acompanha as estratégias discursivas

utilizadas nas quais surge uma polifonia de vozes nas questões e dúvidas de cada um. Nesse sentido, é interessante destacar o que Marzola (2000, p. 95) apurou em sua pesquisa:

Aquilo que o leitor quer ler é um parâmetro importante para quem faz a revista, que somos nós. A gente acha que pode escrever sobre tudo, na medida em que se escolheu um público. Um público que tinha uma carência de conhecimento muito grande... Muito grande [...] E a gente sentiu uma vontade de escrever numa linguagem que qualquer pessoa entendesse [...] Mas a linha geral ainda é essa: tem que ser muito simples, tem que ser muito claro, tem que ser muito recortado [...] ter textos, muita legenda, muitas fotos [...] Acho que é a revista da Abril que tem um público mais delimitado: a gente escreve para professores do primeiro grau.[...] Independente de achar que a revista é boa ou ruim, ela tem um alvo determinado. Todo mundo sabe para quem a gente escreve.<sup>5</sup>

Pelo que se depreende, há com certeza por parte da Revista a preocu-

---

<sup>5</sup> Trata-se de uma entrevista concedida em 1997, por um dos editores da Revista Nova Escola por ocasião da pesquisa "Produzindo subjetividades femininas para a docência". Porto Alegre, Núcleo de Estudos sobre Currículo, Cultura e Sociedade (NECCSO), PPGEDU/UFRGS. O artigo completo está publicado na seguinte obra: MARZOLA, Norma Regina. Os sentidos da alfabetização na Revista Nova Escola. In: COSTA, Marisa Vorraber. *Estudos culturais em educação*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000, p. 95.

pação efetiva com o alcance de seus propósitos, empregando para tal todas as competências que o mundo editorial possa permitir na materialização das publicações. Apresenta forma e conteúdo integrados coerentemente, a partir de uma ideia pré-concebida (por que não dizer preconceituosa?) de quem sejam seus leitores e, principalmente, leitoras (professoras dos anos iniciais): profissionais não suficientemente formados, precisando de explicações simplificadas para seus fazeres pedagógicos.

### **Considerações finais**

No decorrer deste trabalho, o que se buscou foi problematizar um conjunto de hipóteses de leitura sobre a forma como operam as relações entre o poder e a produção de significados para as práticas pedagógicas a partir das páginas de Nova Escola. Por esse caminho, encontrou-se um conjunto de regularidades que definem uma maneira de pensar as práticas pedagógicas. De acordo com a análise efetivada, encontrou-se predominância da adoção de um certo padrão para se pensar a instituição dessas práticas. Elas fazem parte dos discursos que inventam significados fixos, cristalizados e universais, como, por exemplo, a concepção de que as práticas pedagógicas devem ser tramadas somente a partir da realidade, da necessidade de se contextualizar os diferentes conteúdos.

Nessa linha de leitura, essa invenção obedeceu a uma regra discursiva, a qual busca, na concepção de atraso, ou de dificuldade no ensino e na aprendizagem da

disciplina de Matemática, a razão básica para propor determinados encaminhamentos operacionais. E isso de modo muitas vezes insidioso, através de estratégias discursivas eficazes e produtivas. Os discursos da revista Nova Escola, alinhados aos Parâmetros Curriculares Nacionais, parecem ter por finalidade tornar os professores, “instruídos”, “peritos” na elaboração de práticas pedagógicas nessa área do conhecimento. É possível depreender uma espécie de “modelo universal”, cujo receituário, se não for capturado criticamente, corre o risco de ser aplicado de maneira semelhante a todas as circunstâncias.

O estudo verificou os textos da revista Nova Escola ancorados nas proposições dos PCNs que, por sua vez, integram um conjunto de políticas pensadas para o campo educacional como uma pedagogia. Eles disseminam uma produção, corporificam uma ligação entre relações de poder e produção de saber. De certo modo, situam a professora e o professor como sujeitos que ocupam um determinado lugar. Por entender as práticas pedagógicas como práticas discursivas, produzidas nas relações de poder, observa-se nos discursos analisados que elas são concebidas a partir de um determinado modelo, pensadas como um conjunto de fatos, de conhecimentos, selecionados para serem ensinadas aos professores e professoras. Parece haver um receituário que prescreve por onde, o que e como devem ser pensadas e instituídas. Assim, nas páginas de Nova Escola, a pesquisa encontrou não só uma concepção de transmissão de conhecimentos, mas um local onde,

ativamente, se produzem e se inventam práticas pedagógicas estreitamente ligadas às relações de poder. E o que vale enfatizar aqui é que estas últimas tramam-se em redes complexas, inerentes a um universo estabelecido (inclusive por relações mais amplas, como é o caso de compromissos com financiamentos internacionais)<sup>6</sup>. Eis aí uma importante contribuição que Foucault oferece para melhor entendimento destas relações: uma forma de poder capilar se impõe, atuando de forma insidiosa, porém eficaz, capturando os sujeitos em relações do cotidiano comum. Como afirma Fischer (2005, p. 20), insinuando-se como âncoras seguras, essas forças de tal forma se impõem que todas as práticas sob sua sustentação tornam-se naturalizadas.

Ainda que professores e professoras possam fazer leituras variadas, ou seja, apropriar-se de formas diferenciadas da intenção da Revista – e que bom que assim possa ser – considerou-se relevante chamar a atenção para algumas estratégias discursivas adotadas, uma vez que, no cotidiano das salas de aula dos Cursos de Pedagogia (ou no contato com professores em exercício em vários espaços por onde temos atuado), constata-se a importância e a legitimidade dada à revista Nova Escola. Perguntamos, então:

---

<sup>6</sup> Em estudo mais abrangente há um capítulo específico que trata destas relações (OLIVEIRA, Cláudio J. *Políticas Educacionais e discursos sobre a matemática escolar: um estudo a partir da revista Nova Escola*. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006).

não caberia a nós, profissionais formadores, sermos suficientemente competentes para colocar tais discursos em questão, sem incorrerem em maniqueísmos inúteis? Certamente incorreríamos na tentação de propor outras verdades, já

que sempre haverá a vontade de saber e a vontade de dizer – e disso é impossível nos apartarmos. Preferimos, então, assumir com Foucault que a verdade estará lá onde estiver nosso compromisso e nosso envolvimento (SHAPIRO, 1993).

## Referências

ALVES, Nilda. Cultura e cotidiano Nova Escolar. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 23, p. 62-74, mai./ago. 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. A razão da Nova Escola, o espaço e a formação docente. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Formação continuada e gestão da educação*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais*: 1ª a 4ª série - Matemática. Brasília: MEC/SEF, 1997. v. 3.

CORRAGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. de; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; PUC-SP, 1996. p. 75-124.

D'AMBROSIO, Ubiratan. Educação Matemática: uma visão do estado da arte. *Proposições*, São Paulo, v. 4, n. 1, 1993.

\_\_\_\_\_. A interface entre História e Matemática: uma visão histórico-pedagógica. In: FOSSA, John A. (Org.). *Facetas do diamante*. Rio Claro: Sociedade Brasileira de História da Matemática, 2000.

FIORENTINI, Dario. Alguns modos de ver e conceber o ensino de matemática no Brasil. *Zetetiké*, São Paulo, ano 3, n. 4, 1995.

FISCHER, Beatriz T. Daudt. *Professoras: histórias e discursos de um passado presente*. Pelotas: Seiva, 2005.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. A paixão de trabalhar com Foucault In: COSTA, Marisa Vorraber (Org.). *Caminhos investigativos: novos olhares na pesquisa em educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

\_\_\_\_\_. *Adolescência em discurso: mídia e produção de subjetividade*. 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

HOUAISS, Antônio et al. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.



MARZOLA, Norma Regina. Os sentidos da alfabetização na Revista Nova Escola. In: COSTA, Marisa Vorraber. *Estudos culturais em Educação*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

MONTEIRO, Alexandrina; POMPEU JUNIOR, Geraldo. *A matemática e os temas transversais*. São Paulo: Moderna, 2001.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. *Dicionário de comunicação*. 2. ed. rev. e atualiz. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

REVISTA NOVA ESCOLA. São Paulo, n. 110, 1998.

\_\_\_\_\_. São Paulo, n. 113, 1998.

\_\_\_\_\_. São Paulo, n. 127, 1999.

\_\_\_\_\_. São Paulo, n. 141, 2001.

\_\_\_\_\_. São Paulo, n. 148, 2001.

SHAPIRO, Svi. O fim da esperança radical. In: SILVA, T. T. (Org.). *Teoria educacional crítica em tempos pós-modernos*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

SOUZA, A. C. C.; CABRAL, T. C. B.; BICUDO, I. et al. Diretrizes para a Licenciatura em Matemática. *Bolema*, São Paulo, ano 6, n. 7, 1991.

TORRES, Maria Rosa. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 125-186.

### **Site Consultado:**

<<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/6.html>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

**Recebido em janeiro de 2012**

**Aprovado para publicação em julho de 2012**



# **Reforma e políticas de educação do governo do estado de São Paulo (2007-2011)**

## ***The São Paulo state government educational reform and policy (2007-2011)***

Miguel Russo\*  
Celso Carvalho\*

\* Professores Doutores da Universidade Nove de Julho.  
E-mails: mhrusso@uninove.br; celsocarvalho@uninove.br

### **Resumo**

Este texto apresenta os resultados parciais de uma pesquisa que tem como tema as reformas educacionais em curso no Estado de São Paulo, consubstanciadas no denominado Programa de Ação do governo para a educação e, mais detalhadamente, no programa São Paulo faz escola. O objetivo da pesquisa é compreender os fundamentos político-pedagógicos da reforma bem como seus impactos na prática escolar. Este texto analisa os fundamentos político-pedagógicos e, nesse intento, situa essas políticas no contexto do marco regulatório fundado na década de 1990, a partir do governo FHC, apresenta os fundamentos e objetivos dessas políticas, destaca o quanto elas contrariam preceitos legais que garantem a autonomia didático-pedagógico dos professores, apresenta seus idealizadores e, por fim, questiona sua possibilidade de contribuir para a efetiva melhoria da escola pública paulista.

### **Palavras-chave**

São Paulo. Educação. Política Educacional.

### **Abstract**

This text presents the partial results of an investigation on the ongoing educational reform at the State of São Paulo embodied in the government Action Program for Education and more specifically in the São Paulo faz escola program. This research aims to understand the political and pedagogical foundations of that reform as well as its impacts on school practice. This text analyses those political and pedagogical foundations and, being so, situates those politics in the context of the regulatory mark set in the 1990s, since FHC government, it presents the foundations and objectives of those policies, it highlights how much they oppose the legal precepts that grant didactical and pedagogical autonomy to teachers, it presents their designer and at last it questions their possibilities of contributing to the effective improvement of the public school of São Paulo.

### **Key words**

São Paulo. Education. Educacional Policy.

## Introdução

O texto tem o objetivo de apresentar a reflexão que fundamenta os projetos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (Uninove). O grupo elegeu como foco dos seus estudos as políticas do governo do Estado de São Paulo para sua rede escolar, em face da importância que esta tem pela sua dimensão de maior rede escolar do país<sup>1</sup> e por representar o exemplo de uma experiência que deu continuidade às políticas educacionais implementadas pelo governo federal a partir da década de 1990, especialmente a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os projetos concluídos e os em desenvolvimento, tanto dos docentes, quanto dos mestrandos e doutorandos, constituíram-se em sub-projetos de dois amplos projetos de pesquisa financiados pelo CNPq<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores e mais de quatro milhões de alunos (Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/institucional/a-secretaria>, consulta em 8/6/12).

<sup>2</sup> A reforma da educação no Estado de São Paulo e sua objetivação na prática escolar (CNPq – proc. 400952/2009-2); Reforma da educação no Estado de São Paulo e produção da qualidade do ensino (CNPq – proc. 400800/2011). Ambos os projetos tem como objetivo compreender os fundamentos político-pedagógicos bem como o impacto que essas reformas estão produzindo na instituição escolar.

Há, como veremos adiante, evidências de que as políticas que vêm se sucedendo nos cinco mandatos consecutivos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no governo do Estado de São Paulo mantêm os fundamentos substantivos da orientação política que presidiu a reforma educacional do governo FHC, ainda que possam variar de um mandato para o outro, em questões periféricas. Além disso, o que se observou nos momentos mais incisivos desse período nas políticas educacionais paulistas foi a presença, nos postos de comando da Secretaria Estadual de Educação, dos mesmos personagens que comandaram a implantação da referida reforma no âmbito da União.

O texto tem foco nas políticas de educação atualmente em curso, no Estado de São Paulo, que tiveram início no governo Serra (2007-2010) e que têm sequência no mandato atual de Alckmin (2011-2014). As justificativas para esse recorte estão nas próprias políticas, isto é, em face da natureza polêmica das ações que têm sido propostas e implementadas, algumas de questionável eficácia e legalidade.

Sabemos que constitui desafio metodológico refletir sobre um objeto que está em movimento, que não se institucionalizou ou produziu, ainda, resultados definitivos. Assim, o desenvolvimento da reflexão crítica, neste caso, se mostra como uma necessidade para clarear a apreensão do sentido das políticas governamentais como objeto de investigação, no campo da educação.

As políticas aqui discutidas estão centradas em um programa de ações que

dá sequência às políticas públicas de educação inspiradas na doutrina de um partido político, o PSDB. Assim, elas precisam ser entendidas na perspectiva histórica desse período, de modo que se possa apreendê-lo no movimento da reforma da educação iniciada na década de 1990.

### **Uma síntese histórica das políticas de educação nos governos do PSDB, no Estado de São Paulo**

O início da reforma da educação pública estadual paulista, aqui estudada, ocorreu simultânea e articuladamente à reforma da educação nacional em face da coincidência dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, no governo da União, e de Mario Covas, no governo do Estado de São Paulo, a partir de 1995. Sendo ambos filiados ao PSDB, desenvolveram políticas públicas de educação de mesma inspiração político-ideológica e utilizaram as mesmas estratégias para sua implantação e justificação, além, é lógico, da articulação das ações realizadas no mesmo período. Aproveitando-se do cenário internacional favorável às reformas socioeconômicas e políticas, em face da opção de instituir um novo modelo de regulação que atendesse às demandas da globalização e do modelo neoliberal de Estado, puderam contar com o apoio e incentivo das agências multilaterais de financiamento e formulação de políticas públicas que fomentavam reformas naquela direção (BIRD, BID, PNUD, UNESCO, UNICEF).

A reforma da educação brasileira promovida pelo governo FHC, a qual se

deu associada à reforma do Estado, e a influência das agências multilaterais já foram ampla e profundamente analisadas (cf. DE TOMASI, WARDE E HADDAD, 1996; SGUISSARDI E SILVA Jr., 2001; SILVA Jr. 2002;).

No estado de São Paulo, a concepção e implementação da reforma estiveram sob o comando da secretária de educação Tereza Roserlei Neubauer da Silva, que permaneceu na função durante o primeiro mandato do Governo Covas (1995-98) e parte do segundo (1999-2000), até a morte deste. Sem dúvida, foi nesse período que se programaram as mudanças mais profundas e de maior impacto sobre a organização, a gestão e o ensino nas escolas da rede estadual paulista. Provocaram, por isso, acalorados debates na sociedade política e na sociedade civil e mereceram numerosos estudos acadêmicos (cf. CORTINA, 2000; MESSAS, 2002; SANTA CRUZ, 2008; VILELA, 2002)

Para cumprir o restante do mandato de Covas (2000-02) e um novo mandato (2003-06), assumiu o governador Geraldo Alckmin, que indicou Gabriel Chalita para a Secretaria da Educação. Este deu sequência às políticas implementadas anteriormente, ainda que utilizando um estilo de liderança muito diferente daquele da sua antecessora. A renúncia do governador para se candidatar à presidência da república resultou em nova substituição do Secretário da Educação.

Para cumprir o restante do mandato, assumiu o vice-governador Cláudio Lembo, do PFL, que designou Secretária da Educação a professora da Universidade

Presbiteriana Mackenzie, Maria Lúcia Vasconcelos, estranha às questões da educação pública e que pouco produziu com vistas à superação das históricas carências da rede estadual de ensino de São Paulo.

Eleito governador do Estado de São Paulo para o mandato de 2007-10, José Serra manteve por seis meses a mesma secretária do governo que o antecedeu. Somente em 25 de julho de 2007, assumiu a secretária Maria Helena Guimarães de Castro, em cuja gestão se iniciou uma nova fase da política para a educação pública estadual paulista, objeto da reflexão e análise deste texto. Em 2009, por conveniência política, Serra realizou nova troca de secretário e empossou Paulo Renato Sousa, ministro da educação nos oito anos do governo FHC e proeminente figura dos quadros partidários do PSDB. Paulo Renato permaneceu à frente da Secretaria da Educação no mandato temporário de Alberto Goldman, que substituiu Serra após renúncia para se tornar candidato a presidente da República.

Em novo mandato, que se iniciou em 2011, Alckmin nomeou Herman Voorwald como secretário de educação. Proveniente da Universidade Estadual Paulista, da qual era reitor, e com formação na área da engenharia, o novo secretário deu continuidade às políticas iniciadas no governo anterior promovendo um claro aprofundamento dos princípios que vinculam a educação ao modelo neoliberal e à economia de mercado.

## **As novas propostas para a educação pública em São Paulo**

A gestão do governador Serra veio acompanhada de mudanças que, pela natureza e concepção das ideias centrais que as fundamentaram, eram provocativas para uma reflexão crítica sobre a política educacional de então. Com essa perspectiva realizamos, neste texto, uma incursão sobre algumas daquelas medidas implementadas na rede estadual de ensino, com foco na dimensão político-pedagógica.

Conhecer a trajetória política de alguns ocupantes da função de Secretário(a) da Educação contribuiu para entender as novas diretrizes. A Profa. Maria Helena Guimarães de Castro é professora afastada do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Unicamp e de há muito vem ocupando cargos em governos do PSDB. No início dos anos 1990, foi Secretária da Educação do Município de Campinas, no governo Magalhães Teixeira, do PSDB. No período de 1995-2002, ocupou inúmeros cargos no MEC, como uma das principais colaboradoras do ministro Paulo Renato Souza, no governo FHC. Desde então, ocupou cargos de Secretária de Estado em pastas dos governos de São Paulo e Distrito Federal, todos do PSDB. Como se pode inferir, a secretária é membro destacado do grupo de elite dos educadores do PSDB. Com essa experiência em cargos políticos no aparelho de Estado, chegou para ser dirigente da educação no Estado de São Paulo.

Seu sucessor, o ex-ministro Paulo Renato Sousa, economista, foi secretário da

educação no governo André Franco Montoro e, na sequência, reitor da Unicamp, sua universidade de origem. Já no governo FHC, foi ministro da educação, pelos oito anos daquele governo, tendo antes exercido função técnica no Banco Mundial. Quando assumiu a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, em 2009, estava no exercício do mandato de deputado federal pelo PSDB-SP.

O atual secretário Herman Voorwald é professor de engenharia na Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (Unesp), campus de Lorena, e era Reitor daquela instituição quando assumiu o cargo de Secretário da Educação. Tem como secretário adjunto o Prof. João Cardoso Palma Filho, também professor da Unesp com longa trajetória em funções políticas no aparelho de Estado da Educação. Há treze anos ocupa a função de conselheiro do Conselho Estadual de Ensino de São Paulo, ou seja, durante os quatro últimos governos do PSDB.

### **Programa de ação do governo Serra para a educação básica paulista**

Serra, durante seu governo estabeleceu um programa de ação que visava à realização de 10 metas, até 2010<sup>3</sup>. As metas estabelecidas são as seguintes:

1. Todos os alunos de 8 anos plenamente alfabetizados.
2. Redução de 50% das taxas de reprovação da 8ª série.

<sup>3</sup> Fonte: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes/educacao/metas/>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

3. Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio.
4. Implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos os ciclos de aprendizagem (2ª, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio).
5. Aumento de 10% nos índices de desempenho do Ensino Fundamental e Médio nas avaliações nacionais e estaduais.
6. Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com currículo profissionalizante diversificado.
7. Implantação do Ensino Fundamental de nove anos, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1ª a 4ª séries).
8. Programas de formação continuada e capacitação da equipe.
9. Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 30 municípios ainda centralizados.
10. Programa de obras e melhorias de infraestrutura das escolas.

Segundo o anunciado pela Secretaria da Educação, a implantação do Programa iria ocorrer através das 10 ações seguintes<sup>4</sup>:

1. Implantação do Projeto Ler e Escrever
2. Reorganização da progressão continuada
3. Currículo e expectativas de aprendizagem
4. Recuperação da aprendizagem
5. Diversificação curricular do Ensino Médio

<sup>4</sup> Fonte: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes/educacao/metas/acoes.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

6. Educação de Jovens e Adultos
7. Ensino Fundamental de 9 anos
8. Sistemas de Avaliação
9. Gestão dos resultados e política de incentivos
10. Plano de obras e investimentos

A fim de criar condições e garantir a realização das ações estabelecidas, foram previstas as 5 medidas apresentadas a seguir<sup>5</sup>:

1. Criação da função professor coordenador e seleção de 12 mil professores até dezembro de 2007.
2. Concurso para 300 novas vagas de supervisor de ensino e revisão de suas atribuições.
3. Fortalecimento do papel do diretor da escola na liderança do processo de implantação do modelo de gestão
4. Criação de Grupo de Trabalho para implantar o Ensino Fundamental de 9 anos
5. Criação de comissão organizadora do Plano Estadual de Educação.

Como se pode inferir do amplo conjunto de metas, ações e medidas, havia da parte dos governantes uma forte expectativa de promover uma reforma que produzisse resultados que comprovassem que os princípios e fundamentos que, desde a década de 1990, vinham defendendo, eram política e pedagogicamente os mais corretos e adequados para a superação dos problemas educacionais brasileiros. Os resultados revelados pelas avaliações

externas, concebidas e realizadas pelo mesmo governo, revelaram que aquelas medidas não foram suficientes, ou mesmo adequadas, para alterar substancialmente o quadro educacional paulista.

### **Proposta Curricular**

A proposta curricular para dar suporte às metas do Programa de Ação compõe um projeto denominado “São Paulo faz escola”, objeto de análise deste texto.

Segundo se pode ler na apresentação do projeto:

A Secretaria de Educação do Estado de São Paulo está assumindo a liderança na formulação dos currículos de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e de todo o Ensino Médio visando aprimorar o trabalho pedagógico e docente na rede pública de ensino, em parceria com seus professores, coordenadores, assistentes pedagógicos, diretores e supervisores (Secretaria da Educação, 2008).

As ações do “Projeto São Paulo faz escola” compreendem um diversificado conjunto de decisões, estabelecidas por normas legais, na esfera da organização didática das escolas, das atribuições funcionais dos seus trabalhadores e, especialmente, no estabelecimento de procedimentos didático-pedagógicos do funcionamento das escolas e do currículo. Para a difusão e implantação destas últimas foram produzidos materiais instrucionais que orientam o trabalho dos agentes escolares e dos alunos. Há, também, uma logística informacional de apoio à implementação

<sup>5</sup> Fonte: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes/educacao/metad/medidas.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2008.



e desenvolvimento da proposta e um cronograma de eventos para difusão e acompanhamento da mudança.

### **Professor Coordenador: para onde convergem as responsabilidades**

Um dos pilares do projeto foi a atribuição de responsabilidades ao Professor Coordenador para planejar como as escolas cumprirão as metas de desempenho e como elevarão o nível de aprendizado dos alunos. Em face das novas expectativas do Estado em relação aos ocupantes da função de Professor Coordenador, foi elaborado um documento inicial denominado “Caderno do Gestor - Gestão do currículo na escola” (MURRIE, 2008) para subsidiar a atuação deste agente no processo de implementação da nova proposta.

Na apresentação do volume 1, a Secretária da Educação afirma que o ano de 2008 seria um “divisor de águas” para a educação paulista. Ainda que os gestores escolares não tenham sido chamados a colaborar com a construção da proposta curricular é a eles atribuída a missão de divulgá-la e implementá-la.

Já a então coordenadora geral da proposta curricular para o Ensino Fundamental (Ciclo II) e Ensino Médio, Profa. Maria Inês Fini, destacava, no mesmo documento, que “a Secretaria da Educação considera que a coordenação pedagógica constitui-se em um dos pilares estruturais da sua atual política de melhoria da qualidade de ensino e que os Professores Coordenadores devem atuar como gestores implementadores dessa política” com

o objetivo de:

Ampliar o domínio dos conhecimentos e saberes dos alunos, elevando o nível de desempenho escolar evidenciado pelos instrumentos externos e internos de avaliação;

Intervir na prática de sala de aula, incentivando os docentes a diversificarem as oportunidades de aprendizagem, visando à superação das dificuldades detectadas junto aos alunos;

Promover o aperfeiçoamento e o desenvolvimento profissional dos professores designados, com vistas à eficácia e à melhoria de seu trabalho. (MURRIE, 2008, p. 6).

Assim, o Professor Coordenador foi alçado à condição de principal protagonista da implantação da nova proposta curricular, ou seja, a ele coube na esfera escolar

[...] anunciar a Proposta, esclarecer seus fundamentos e princípios, conduzir a reflexão da comunidade escolar e organizar o planejamento da escola com base na Proposta. (MURRIE, 2008, p. 6).

Para auxiliá-lo na sua tarefa, o Caderno em alguns de seus textos: estabelecia as expectativas que a Secretaria da Educação tem para o seu desempenho (item 1. O que se espera do professor coordenador, p. 7-11); sugeria ações que o Professor Coordenador deveria realizar (item 2. Conhecendo a escola, p. 12-28); que esclarecia a proposta do Projeto São Paulo Faz Escola (item 3. O que é a proposta curricular da Secretaria da Educação do

Estado de São Paulo? Como implantá-la?, p. 29-34); propunha um plano de avaliação (item 4. Avaliação da aprendizagem, p. 35-39); fixava instruções para as ações do Professor Coordenador (item 5. Organização do trabalho do professor coordenador, p. 40-45).

Este último item é um roteiro para aquilo que o texto denomina “primeira ação pública do professor coordenador”, ou seja, a ação que dava início ao desempenho das funções que lhe foram atribuídas na implementação da nova proposta de organização e desenvolvimento curricular na rede estadual de ensino de São Paulo.

O texto continha instruções detalhadas para guiar as ações do professor coordenador na divulgação da proposta curricular, o que deveria ocorrer durante encontro de dois dias inteiros com os professores da escola. Chama atenção o grau de detalhamento das instruções oferecidas aos professores coordenadores e sua apresentação sob forma de bula ou receita.

Assim, com o uso de uma linguagem imperativa o texto indicava os passos a serem seguidos pelo professor coordenador na condução do encontro com os professores. A fim de ilustrar a diretividade daquelas instruções, reproduzimos algumas das suas passagens:

Inicialmente, discuta com o Diretor de sua escola como esse momento vai ser organizado...faça uma lista com os nomes dos professores por disciplina e o turno em que lecionam [...] faça um cronograma, que deve ser cumprido, para maximizar o tempo de todos [...]. Não se esqueça de avaliar o espaço

em que o encontro será realizado: se está limpo, confortável, com iluminação, ventilação, tomadas suficientes (caso sejam precisos recursos que necessitem delas), cadeiras e mesas apropriadas, quadro de giz ou quadros para a escrita, café, água, enfim, tudo que possa caracterizar o ambiente. Os professores precisam se sentir confortáveis e perceber que houve preocupação em criar um ambiente físico favorável às discussões. Não se esqueça, a melhor teoria é a prática [...]. Antes de iniciar as discussões, procure separar os documentos de leitura para o grupo e incentivá-lo a conhecer os documentos oficiais [...]. Se possível, crie, com uma semana de antecedência, uma expectativa sobre o encontro, colocando cartazes na sala do professor com frases como: “O que será que vai acontecer nos dias 31/03 e 01/04?”, “Você está preparado para mudar?” ou outras que provoquem alguma discussão [...]. Prepare suas transparências e textos com antecedência, bem como a reprodução da pauta da reunião para distribuí-la no dia o encontro. A organização do encontro deve ser “impecável”. Planeje previamente cada detalhe. (MURRIE, 2008, p. 40-41).

Além das recomendações acima, o texto propunha uma pauta de reunião com duração de dois dias e com atividades para quatro períodos. A organização do tempo e das atividades é detalhadamente apresentada com procedimentos do professor coordenador e dos demais participantes, condições e recursos do ambiente, duração de cada etapa, horários para o café e para o almoço, etc.

A longa reprodução acima e a descrição dos demais detalhes têm como objetivo permitir uma exata ideia da visão que aquelas autoridades educacionais tinham da escola e dos seus profissionais.

### **Reflexão sobre os fundamentos da nova proposta curricular da SE-SP**

Como já destacamos na introdução, em face do estágio de implementação daquela proposta curricular, este texto realiza uma reflexão sobre alguns aspectos manifestamente polêmicos e reveladores de intencionalidades não explícitas no discurso dos seus formuladores. A seguir destacamos alguns daqueles aspectos:

a) Adoção de um currículo fechado e único para toda a rede escolar.

Parece discutível essa decisão em face do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Anunciada como uma lei flexível, a LDB regulamenta princípios constitucionais para a educação nacional como o da “pluralidade de concepções pedagógicas”, da autonomia da escola para produzir sua proposta pedagógica, da gestão democrática, da participação dos professores e da comunidade (colegiados) na concepção do projeto político-pedagógico.

b) Utilização de material instrucional concebido e produzido centralizadamente, e conseqüente uniformização dos conteúdos e procedimentos em todas as escolas da rede, e padronização do trabalho docente.

Em face de tudo o que se escreveu anteriormente, parece ser questionável

essa disposição. E mais, por impor uma sistemática empobrecedora do trabalho docente, subtrai deste a possibilidade de concepção e organização do seu trabalho, reduzindo o professor a reproduzidor de uma proposta desenvolvida externamente, por terceiros, e que assim desconsidera a singularidade de cada escola.

c) Uso dos resultados da avaliação da aprendizagem escolar dos alunos como critério para concessão de bônus salarial aos trabalhadores docentes e gestores da escola.

É o uso explícito do incentivo monetário, típico das formas de remuneração por produção das empresas capitalistas, na motivação do trabalho escolar. Com isso, introduz-se uma variável estranha ao processo de produção pedagógico escolar e que pode produzir distorções graves nos resultados finais, ou seja, é possível um desvirtuamento da função avaliativa no processo escolar que pode, assim, perder sua função pedagógica e assumir um papel mercantil.

d) A adoção de escala numérica para expressar o resultado do aproveitamento escolar dos alunos.

Foi um retrocesso somente explicável pelo interesse de acompanhar, controlar e comparar o desempenho das escolas da rede. Desde a metade da década de 1970, no processo de implantação da Lei 5692/71, a rede pública estadual de São Paulo havia abandonado a escala numérica para expressar o resultado da avaliação substituindo-a por menções, às quais corresponderiam graus diferentes

de realização de objetivos educacionais estabelecidos para cada área, disciplina e atividade do currículo, mais adequados para avaliar o processo educativo escolar.

Ainda que, na prática, os professores, na sua maioria, nunca tenham aplicado adequadamente a escala de menções, na medida em que a associavam a uma escala numérica, matematizando o raciocínio como ocorre na medição de uma grandeza física, o retorno à escala numérica é um retrocesso na compreensão da natureza do ensino-aprendizagem.

Além disso, a justificativa apresentada pela Secretaria da Educação para a padronização foi a de que havia na rede 23 escalas diferentes sendo utilizadas, após a concessão de autonomia para as escolas elaborarem seus Regimentos Escolares. Ora, tal constatação deveria ser tomada como auspiciosa e reveladora de certo experimentalismo enriquecedor da rede e superadora da esclerosada homogeneidade burocrática.

A questão da qualidade do ensino é o cerne da reforma que, no seu conjunto, estabeleceu metas e ações com vistas a melhorar os índices de qualidade resultantes dos instrumentos utilizados para sua apuração. O que segue é, nos limites deste espaço, a discussão de algumas questões selecionadas.

As novas diretrizes e propostas curriculares implantadas na rede escolar mantida pelo Estado de São Paulo revelam-se conflitantes, portanto ilegais, com princípios constitucionais e legais da educação brasileira. Então vejamos:

Estabelece a Constituição Federal (CF-88):

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

III – pluralismo de idéias [sic] e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

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

[...]

Já a LDB (Lei Federal 9394/96) fixa:

Artigo 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

III – pluralismo de idéias [sic] e de concepções pedagógicas;

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Artigo 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

Artigo 13 – Os docentes incumbem-se de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

Artigo 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

Artigo 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público.

Como se pode constatar, a legislação é enfática na garantia da existência de “pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas”, “na autonomia da escola” a quem incumbe a construção de sua proposta pedagógica, na “participação dos professores e demais profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola” e na responsabilidade dos sistemas de ensino de “assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas”.

No seu conjunto – adoção de currículo único e fechado; utilização de material instrucional padronizado; acompanhamento dos resultados por supervisão cerrada através da avaliação; uso dos resultados da avaliação como critério para concessão de vantagens salariais (bônus); utilização de incentivo monetário para aumento da produtividade do trabalho – as mudanças revelam o uso de uma racionalidade

técnica e autoritária que não encontra fundamento para o processo democrático de formação humana, para a autonomia da escola na construção do seu projeto político-pedagógico e para o desenvolvimento pessoal e profissional do professores.

No que diz respeito aos Professores Coordenadores, a atribuição da quase exclusiva responsabilidade “por planejar como as escolas cumprirão as metas de desempenho e como elevarão o nível de aprendizagem dos alunos”, parece colocar muita responsabilidade no ocupante de uma função que historicamente não teve suas atribuições e competências determinadas com clareza e cujos ocupantes sempre desempenharam tarefas que nada tinham com a de coordenação pedagógica. Em face das carências das escolas públicas e das demandas burocráticas, os professores coordenadores, ou de denominações equivalentes, supriam as necessidades de auxiliares de direção em tarefas que claramente caracterizavam um desvio de função. Além disso, em decorrência do novo perfil requerido pela função, haverá a necessidade de formação específica para que os professores se apropriem dos conhecimentos que fundamentam a prática de coordenação do esforço humano coletivo no processo de produção pedagógico escolar.

Quanto à política de remuneração com metas de desempenho para definir bônus anuais parece já haver suficiente evidência da sua ineficácia, inclusive com abandono dessa prática por sistemas educativos de expressão, como o da cidade de Nova York. Para além de outras

considerações sobre suas nefastas consequências, subordinar o incentivo monetário ao desempenho dos alunos em provas externas ao processo de ensino-aprendizagem coloca o trabalho do professor sob o controle da decisão da burocracia estatal com evidente prejuízo da autonomia da escola e dos educadores para articular a educação com um projeto progressista e transformador da sociedade.

Além disso, centrando a avaliação da educação pública nos resultados da aprendizagem, desconsidera-se a importância do processo, das condições de trabalho e de valorização dos professores necessárias para garantir uma educação de qualidade social e humana às crianças e jovens das camadas trabalhadoras populares, que constituem a maioria dos seus usuários.

Ainda quanto à temática da avaliação, é preciso registrar que a utilização de provas únicas para todos os alunos da rede escolar elaboradas externa e centralizadamente, como é o caso da avaliação realizada pelo SARESP, pode ser entendida como a imposição de uma concepção autoritária de educação, na medida em que todos os alunos serão avaliados pelo que o Estado estabelece como o conhecimento que representa uma qualidade abstrata que pode não ser aquela que interessa aos usuários da escola pública.

A concepção de qualidade que permeou todo o processo de implantação da reforma se revela bastante questionável na medida em que restringe a avaliação do aproveitamento escolar dos alunos a um conjunto de conteúdos previamente

estabelecidos. São aqueles apresentados a professores e alunos de forma autoritária e fechada, ou seja, o currículo único para todas as escolas da rede escolar que se impôs como obrigatório na medida em que a avaliação externa, realizada pelo SARESP, seria feita a partir de material instrucional também elaborado pela Secretaria da Educação. A qualidade de ensino, nesse caso, fica reduzida à aprendizagem de conteúdos em quantidade e qualidade definidos pela administração da rede escolar e entendida como um índice matemático, o IDESP, que expressa uma determinada concepção operacional de variáveis culturais e sociais misturadas a variáveis organizacionais e funcionais (cf. RUSSO E SILVA, 2011).

Na prática instituída pela reforma em pauta, há uma inadequação metodológica que é a utilização de indicadores que refletem aspectos parciais do processo educativo, assim como estabelecer comparações desses indicadores relativos a contextos diferentes já que produzidos em condições culturais distintas.

A utilização de um mesmo instrumento de avaliação para a diversidade escolar de uma rede de ensino, que sofre o problema do gigantismo, é outra inadequação metodológica na medida em que se transforma em um simples procedimento de medição de variáveis escolhidas e adotadas sem levar em conta as especificidades contextuais de cada escola. Isso significa que o instrumento utilizado, no caso a prova do SARESP, se impõe como coletor de respostas a perguntas que não foram ouvidas por quem responde, ou seja,

é um instrumento que não reflete nem expressa a realidade do processo escolar, tampouco chega a influir na prática. Não é o que se conhece como avaliação, é só uma medição de variáveis arbitrariamente escolhidas que revelam a opção político-ideológica dos seus formuladores.

Sobre a interferência da orientação político-ideológica e dos valores dos agentes da educação sobre sua concepção de qualidade de ensino, assim se manifestou Russo (2007, p. 80):

Grosso modo, a concepção de qualidade de ensino leva em conta a opção político-ideológica e os valores dos sujeitos da sua prática, ou seja, das finalidades que eles atribuem à educação escolar. Para aqueles que atribuem à escola um papel de reprodução da sociedade a qualidade estará estreitamente vinculada a um ensino conteudista, tradicional, voltado para preparar mão-de-obra para o mercado de trabalho, em síntese com a finalidade de preservação dos valores dominantes e do *status quo*, enquanto que para aqueles que concebem a escola como instituição que pode contribuir para a transformação social a qualidade está associada à formação de sujeitos históricos capazes de atuar com vistas à superação da sociedade de classes, isto é, a qualidade é determinada pela formação do ser social, visto na sua dimensão ontológica.

Além disso, os indicadores de qualidade de ensino são, em geral, aqueles utilizados para atender às exigências das agências multilaterais de financiamento que têm interesse nesses dados

especialmente para reforçar e dar credibilidade aos programas de ajuste que elas defendem. Esses indicadores de qualidade de ensino são elaborados para responder às demandas dos países centrais do sistema capitalista e, muitas vezes, estendidos mecanicamente aos países da periferia sem qualquer adequação. Em função disso, é preciso pensar a questão dos indicadores da qualidade de ensino, no Brasil, a partir do seu contexto específico de permanente crise do Estado. Sobre essa questão, afirma Russo (2007, p. 85) que

São por demais conhecidas as nossas condições históricas de crise econômica e social. No setor educacional a crise é permanente na medida em que falta-nos um projeto de sociedade que tenha a educação como fator central da sua concepção e vista como meio de emancipação do homem e de superação da barbárie em que se transformou o capitalismo. Numa dimensão mais pragmática pode-se dizer que falta vontade política para superar os inúmeros problemas existentes. Assim, é preciso aprofundar a reflexão sobre os desafios que se impõem à educação brasileira e se apresentam restritivos à melhoria da qualidade do ensino.

## Considerações finais

Levando em conta os argumentos já expostos ao longo do texto, é lícito questionar o acerto das medidas que compuseram a denominada Nova Agenda para a Educação Pública, implantada pelo Governo de Estado de São Paulo. Não se

trata de condenar a iniciativa de ações concretas com vistas a modificar o quadro dramático da educação básica brasileira, e paulista em particular, mas a de questionar a eficácia da orientação imposta às políticas educacionais que repetem e aprofundam medidas de inspiração neoliberal que se revelaram incapazes de produzir mudanças na realidade escolar e de arguir a administração pública autoritária que produz soluções mágicas, formuladas nos gabinetes de pseudo-iluminados que dispensam a audiência e a adesão daqueles que terão a responsabilidade de realizá-las e de quem pagará a conta pelo eventual fracasso dessas políticas. O autoritarismo da política em análise transparece quando

se confronta com o texto da legislação educacional vigente e com o discurso de descentralização do sistema escolar e progressiva autonomia das unidades, pronunciado pelos mesmos atores do partido no poder, quando produziram as reformas educacionais da década de 1990.

Por fim, pode-se concluir que a melhoria da qualidade de ensino na rede estadual de escolas, anunciada pelo governo do Estado de São Paulo, com base nos resultados dos instrumentos utilizados é, no mínimo, questionável ou mesmo falsa porque eivada de equívocos e porque não se sustenta quando submetida a uma análise crítica como revelaram os dados de pesquisas.

## Referências

- CORTINA, Roseana Leite. *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000
- De TOMASI, Livia; WARDE, Miriam; HADDAD, Sergio (Orgs.). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC; Ação Educativa, 1996.
- MESSAS, Júlia Cristina Alves. *Circuito Gestão: seus sentidos e implicações para a formação e as práticas dos profissionais da educação*. 2002. Dissertação (Mestrado) – FFCLetras da UNESP, Marília, SP, 2002.
- MURRIE, Zuleika de Felice. *Caderno do gestor. Gestão do currículo na escola*. São Paulo: SEE, 2008. v. 1.
- RUSSO, Miguel H. Contribuições da administração escolar para a melhoria da qualidade do ensino. In: BAUER, Carlos *et al.* *Políticas educacionais e discursos pedagógicos*. Brasília: Líber Livro, 2007.
- RUSSO, Miguel H.; SILVA, Valéria A. Indicadores de qualidade do ensino na reforma educacional paulista. *Revista Eletrônica de Política e Gestão Educacional (FCL-Unesp)*, n. 10, jan./jun. 2011.
- SANTA CRUZ, Sonia M. de S. *O programa de educação continuada dos gestores da educação pública paulista no contexto das reformas educacionais dos anos de 1990*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2008



SECRETARIA da Educação do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Proposta Curricular do Estado de São Paulo – São Paulo faz escola*, 2008. Disponível em: <[http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigscFront/default.aspx?SITE\\_ID=25&SECAO\\_ID=595](http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigscFront/default.aspx?SITE_ID=25&SECAO_ID=595)>. Acesso em: 3 jun. 2008.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR, João dos R. *As novas faces da educação superior no Brasil – reformas do estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez; Ed. USF, 2001.

SILVA JR. João dos R. *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

VILELA, Luciane Ribeiro. *Uma análise de políticas educacionais o ensino paulista na década de 90*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 2002.



# Resenha

---



# Educação superior: expansão e reformas educativas

## *Higher education: expansion and educational reforms*

Sidinea Cândida Faria

Mestre em Direito Público e Doutoranda em Educação pela PPGE-UCDB. Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Bolsista FUNDECT-MS. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior (GEPPES). E-mail: sidinea@uems.br

MANCEBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Orgs.). *Educação Superior: expansão e reformas educativas*. Maringá: Eduem, 2012. 242 p.: il., tabs., grafs.

A coletânea “Educação Superior: expansão e reformas educativas”, organizada pelas professoras Bittar, Chaves e Mancebo, publicado pela Editora da Universidade Estadual de Maringá (Eduem), em 2012, apresenta os resultados mais recentes de estudos realizados pelos pesquisadores da Rede Universitas/Br<sup>1</sup>. A temática dos capítulos que compõem o livro centra as análises na expansão da educação superior, com foco nas reformas educativas em vigor no país, com base em diferentes perspectivas teóricas e metodológicas.

---

<sup>1</sup> A Rede Universitas/Br é composta por pesquisadores de várias universidades brasileiras que desenvolvem estudos sobre políticas de educação superior. A Rede vincula-se, por sua vez, ao Grupo de Trabalho Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (GT 11- ANPEd), desde 1993; reúne-se em torno de projetos integrados de pesquisa e, com isso, “[...] potencializa suas análises, produções e ações acadêmicas” (MANCEBO; BITTAR; CHAVES. 2012, p. 15).

Convidado para prefaciar a obra, Mario Luiz Neves de Azevedo comparou o convite com o “valor simbólico de receber um título acadêmico” e ressaltou que essa publicação pela Eduem “demonstra que a autonomia do campo acadêmico é condição *sine qua non* para o exercício da pesquisa acadêmica, necessariamente crítica” (AZEVEDO, 2012, p. 7), que se faz presente em cada um dos capítulos do livro. De fato, o que se pode observar nesse conjunto de pesquisas que reúne pesquisadores das mais diversas Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, de diferentes regiões do país é um exercício de autonomia que emerge da universidade.

Composto por nove capítulos, o livro oferece elementos consistentes capazes de proporcionar uma visão ampla e abrangente dos problemas que envolvem a educação superior no Brasil, pois agrega pesquisadores de vários estados brasileiros,

além de apresentar o ponto de vista de autores internacionais.

Para demonstrar a relevância das pesquisas, apresenta-se uma rápida passagem pelos capítulos, trazendo o tema de cada texto, com o intuito de orientar o leitor que certamente buscará neste livro os conhecimentos de pesquisadores que são referência em educação superior no país. O capítulo I, escrito por João dos Reis Silva Júnior e Valdemar Sguissardi – “Forma e razões da Expansão da Educação Superior Pública no Brasil”, analisa por que

[...] há cerca de duas décadas, assiste-se, no Brasil, a uma lenta e profunda mudança na cultura institucional da universidade pública, resultado das opções político-econômicas deliberadas e conscientemente assumidas pelos governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2012, p. 21).

Esses autores mostram as razões da expansão, com especial atenção para a educação superior pública e, nesta, destacando o subsetor federal. Importante ressaltar que esse artigo traz o contexto social, político e econômico em que ocorrem as reformas que vão produzindo a expansão desse nível de ensino, premidas pelo

[...] contexto de mundialização da economia, tendo como estratégia central a necessidade da produção do capital produtivo [...], possibilitada pelas atuais tecnologias produzidas no âmbito da terceira revolução tecnológica. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2012, p. 38).

Concluem que esse movimento produzirá “[...] profundos processos de mudanças na esfera educacional, especialmente na educação superior”, implicando, ainda, mudanças nos “princípios expressos em seus pressupostos formativos [...]”. Pela sua especificidade,

[...] a educação superior tomou a forma de um processo educacional voltado para a formação humana reducionista, predominantemente profissionalizante, realizada por intermédio de uma lógica privatista ou mercantilizada. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2012, p. 38).

Sob esse mesmo enfoque, o capítulo II desenvolve seu tema com o título: “Financiamento da Educação Superior: tendências atuais no Brasil e Portugal”, resultado de pesquisa realizada por Vera Lúcia Jacob Chaves, Nelson Cardoso Amaral e Belmiro Gil Cabrito. O texto analisa as repercussões da crise do sistema capitalista nas reformas educacionais empreendidas no Brasil e em Portugal, “[...] tendo como eixo central de análise o processo de privatização e as implicações nas políticas de financiamento desse nível de ensino” (CHAVES; AMARAL; CABRITO, 2012, p. 43). Apontam as formas mais recentes de financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal, “numa perspectiva de comparação do que ocorre nos dois países”, concluindo que em ambos acontece a “[...] mercadorização dos serviços sociais, com educação incluída [...]” (CHAVES; AMARAL; CABRITO, 2012, p. 69), portanto, inspirada nos princípios do neoliberalismo; ideia que vem ao encontro do que foi discutido no capítulo I.

Com o título “Questões Transversais na Expansão da Educação Superior Brasileira Pós-LDB”, Stella Cecília Segenreich, Marília Morosini e Maria Estela Dal Pai Franco, discutem um assunto pertinente e atual, que é sobre a oportunidade de mudanças nas arquiteturas acadêmicas da educação superior; “[...] tendo no cerne a Educação a Distância interligada à internacionalização e à formação de professores” (SEGENREICH; MOROSINI; FRANCO, 2012, p. 73). Na conclusão, como o futuro “passa pela convergência de várias disciplinas e pela interligação entre áreas distintas”, as autoras propõem a continuidade da pesquisa, uma vez que

[...] a internacionalização e a Educação a Distância são propostas que tendem a aumentar cada vez mais, nessa dimensão de mundo globalizado. (SEGENREICH; MOROSINI; FRANCO, 2012, p. 96).

A propósito de tais mudanças, o texto de Claudia Maffini Griboski e Ivanildo Ramos Fernandes, cujo título é: “Avaliação da Educação Superior: como avançar sem desqualificar”, trata do significado do processo avaliativo das Instituições como fator de mudanças em suas diversas perspectivas, num contexto de atividade regulatória,

[...] associada ao necessário acompanhamento da qualidade da oferta, como política de Estado e as características em que se dá a expansão da educação Superior no país. (GRIBOSKI; FERNANDES, 2012, p. 109).

O tema tratado no capítulo cinco é o trabalho docente. No texto com o título

“Trabalho Docente no Contexto de Expansão da Educação Superior”, Deise Mancebo e Kátia Regina de Souza Lima abordam uma discussão que “tem de ser enfrentada”, por sua complexidade e importância para uma oferta de educação superior com qualidade. São vários os aspectos que envolvem o trabalho docente nesse nível de ensino, mas o enfoque dado por este texto reside na intensificação do trabalho nos programas de Pós-graduação e no contexto de implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), associados à certificação em larga escala e à mercantilização do conhecimento, o que “[...] incide na autonomia intelectual do docente, em sua tarefa de produção e socialização do conhecimento crítico e criativo”. Para as autoras, isso,

[...] ao mesmo tempo, fragiliza a contribuição que esse trabalhador pode dar para a superação da histórica heteronomia cultural que atravessa e constitui a história da educação superior no Brasil. (MANCEBO; LIMA, 2012, p. 150).

A expansão da educação superior é discutida, no sexto capítulo do livro, por meio de uma categoria fundante, a democratização. Sob o título “Democratização da educação superior no Brasil: discutindo o conceito”, Mariluce Bittar, Sidinea Cândida Faria e Salomão Mufarrej Hage, analisam a categoria “democratização”, baseados no pensamento de autores contemporâneos, alguns considerados clássicos para se compreender a temática, como pressuposto para examinar as implicações das políticas

de expansão da Educação Superior para o processo de acesso e permanência de estudantes nesse nível de ensino. Os autores questionam se essas políticas

[...] contribuíram para a ampliação das oportunidades de participação e para a efetiva democratização da Educação Superior. (BITTAR; FARIA; HAGE, 2012, p. 18).

Com relação à pós-graduação, a seu crescimento e à produção do conhecimento científico, João Ferreira de Oliveira, Karine Nunes de Moraes, Catarina de Almeida Santos, Jandernaide Resende Lemos e Afrânio Mendes Catani, apresentam o texto intitulado: “A Pós-graduação, a Pesquisa e a Produção do Conhecimento no Contexto das Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. Para os autores, de um lado,

[...] observam-se as políticas de ampliação de acesso à Educação Superior em instituições públicas e privadas, a expansão da Pós-graduação *stricto sensu* e a ampliação das exigências de produção docente e discente, que vêm sendo implantadas desde os anos 1990.

De outro, registra-se o aumento dos investimentos públicos no crescimento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Considerando esse cenário, os autores analisam o processo de ampliação da pós-graduação, “[...] destacando alguns indicadores mais significativos sobre a temática na última década” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 179).

Pode-se resumir a intenção dos textos que compõem esta obra como uma ampla apresentação do contexto social, político e econômico em que as políticas de expansão para a Educação Superior vêm se desenvolvendo, bem como quais ações vêm sendo implementadas com a finalidade de ampliar a participação por meio do acesso a esse nível de ensino. Nessa direção, observa-se um conjunto de programas, ações e mecanismos legais no sentido de promover uma política pública de expansão. Assim, nos últimos vinte anos, tem prevalecido, no âmbito do governo federal,

[...] uma compreensão crescente de que a denominada economia do conhecimento requer um empreendimento nacional para tornar o conhecimento mais ajustado aos interesses de crescimento do país no contexto da globalização produtiva. (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 195).

Os dois últimos textos apresentam um debate teórico sobre políticas públicas para Educação Superior, no mesmo contexto dos princípios do neoliberalismo, mas ocorrido na Argentina. No oitavo capítulo, Marcela Mollis trata do ensino público na Argentina: “En Argentina, contrariamente al caso brasileño y mexico, la educación pública superior es la opción que recibe mayor demanda todavía” (MOLLIS, 2012, p. 214); trazendo a interessante observação de que, naquele país, as classes dirigentes se formam em universidades públicas, entretanto, complementam seus estudos em universidades norte-americanas de prestígio. Assim,



[...] las clases dirigentes que se formaban en las universidades públicas, hoy completan SUS posgrados en las prestigiosas universidades norteamericanas que garantizan su reproducción. (MOLLIS, 2012, p. 214).

O último texto, de Ingrid Sverdlík, trata da evolução da qualidade, sobre o que é qualidade de ensino na Educação Superior, além de propor a necessidade de uma nova lei para esse nível de ensino; conclui que, como se tem visto até aqui,

[...] las universidades deben atender simultaneamente a una cantidad de cuestiones para sudemocratización y para aggiornarse a los nuevos tempos y necesidades de la sociedade.[...]. (SVERDLÍK, 2012, p. 238).

Nesse ponto, é necessário ressaltar a importância da participação de pesquisadores estrangeiros, que trouxeram sua contribuição apresentando como a Educação Superior se desenvolve em países como Portugal e Argentina, reforçando a ideia de internacionalização da educação superior,

além de ampliar a interinstitucionalidade no campo da pesquisa acadêmica.

Ressalte-se, como ponto positivo, que perpassa por todos os textos da obra, a preocupação com a qualidade na expansão da Educação Superior, em todos os seus aspectos, principalmente pelo viés do setor público e pela expansão como forma de ampliação do acesso a esse nível de ensino. A obra é indicada aos estudiosos das questões que envolvem as políticas para a Educação Superior no Brasil, América Latina e Europa, uma vez que oferece um rico acervo de fontes e referências para a pesquisa, além de constituir-se em textos vinculados organicamente a uma temática que há mais de duas décadas vem sendo objeto de pesquisa dos estudiosos da Rede Universitas/Br.

Trata-se de tema contemporâneo e relevante para o campo da Educação Superior, que tem o objetivo de contribuir para a análise dos impasses e desafios das políticas públicas para esse nível de ensino.

**Recebido em fevereiro de 2012.**

**Aprovado para publicação em agosto de 2012.**



# Normas para publicação na Revista Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB

- 1) SÉRIE-ESTUDOS – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado – da Universidade Católica Dom Bosco – está aberta à comunidade acadêmica e destina-se à publicação de trabalhos inéditos que, pelo seu conteúdo, possam contribuir para a formação, para o desenvolvimento científico e para a atualização do conhecimento na área específica da educação.
- 2) As publicações deverão conter trabalhos da seguinte natureza:
  - Artigos inéditos de revisão ou de atualização que envolvam abordagens teóricas e/ou práticas referentes à pesquisa, ensino e extensão e que atinjam resultados conclusivos e significativos.
  - Traduções de textos não disponíveis em língua portuguesa que constituam fundamentos da área específica da *Série-Estudos* e que, por essa razão, contribuam para oferecer sustentação e densidade à reflexão acadêmica.
  - Entrevistas com autoridades que vêm apresentando trabalhos inéditos, de relevância nacional e internacional, na área específica da Educação, com o propósito de manter o caráter de atualidade da Revista.
  - Resenhas de produções relevantes que possam manter a comunidade acadêmica informada sobre o avanço das reflexões na área educacional.
- 3) A publicação de trabalhos deverá passar pela aprovação de pareceristas *ad hoc* convidados pelo Conselho Editorial da *Série-Estudos*.
- 4) Caberá ao Conselho Editorial selecionar trabalhos com base nestas normas e encaminhá-los para os pareceristas da área.
- 5) O envio de originais deverá conter, obrigatoriamente:
  - Título em português e inglês; nome(s) do(s) autor(es), identificando em nota de rodapé o endereço completo e o eletrônico, a titulação e a instituição a que pertence(m).
  - Resumo em português (máximo dez linhas) e *abstract* fiel ao resumo, acompanhados, respectivamente, de palavras-chave e *key words*, ambas em número de três.
  - Nas citações, as chamadas pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou título incluído na sentença devem observar as normas técnicas da ABNT – NBR 10520, agosto 2002. Exemplos: Saviani (1987, p. 70); (SAVIANI, 1987, p. 70).

- As referências, no final do texto, em ordem alfabética, devem seguir rigorosamente as Normas Técnicas da ABNT, NBR 6023, agosto 2002. Os elementos essenciais e complementares da referência devem ser apresentados em sequência padronizada, de acordo com o documento. O nome do autor, retirado do documento, deve ser por extenso.
- 6) Os trabalhos deverão ser encaminhados por e-mail, com texto elaborado em português, corrigido e revisado; limite aproximado de dez a vinte laudas para artigos, cinco laudas para resenhas, dez laudas para entrevistas e quinze laudas para traduções; editor Word for Windows, a fonte utilizada deve ser Times New Roman, tamanho 12, espaço entrelinhas 1,5.
  - 7) Eventuais ilustrações, com respectivas legendas, devem ser apresentadas separadamente, em formato JPG, TIF, WMF ou EPS, com indicação, no texto, do lugar onde serão inseridas. Todo material fotográfico e ilustrações deverão ser em preto e branco.
  - 8) Os artigos que não obedecerem rigorosamente às normas de publicação serão recusados pela forma e devolvidos com justificativa.
  - 9) Ao autor de artigo aprovado e publicado serão fornecidos, gratuitamente, dois exemplares do número correspondente da *Série-Estudos*.
  - 10) Uma vez publicados os trabalhos, a Revista se reserva todos os direitos autorais, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução como transcrição e com a devida citação da fonte.
  - 11) Os artigos representam o ponto de vista de seus autores e não a posição oficial da *Série-Estudos* ou da Universidade Católica Dom Bosco.
  - 12) Os artigos devem ser encaminhados para o seguinte e-mail: jefferson@ucdb.br, com cópia para serieestudos@ucdb.br.

# Lista de periódicos que fazem permuta com a Série-Estudos

## PERMUTAS NACIONAIS

- 1) **Akrópolis** – Revista de Ciências Humanas da UNIPAR / Universidade Paranaense (UNIPAR) / Umuarama, PR
- 2) **Argumento** – Revista das Faculdades de Educação, Ciências e Letras e Psicologia Padre Anchieta / Sociedade Padre Anchieta de Ensino / Jundiá, SP
- 3) **Asas da Palavra** / Universidade da Amazônia (UNAMA) / Belém, PA
- 4) **Aveso do Aveso** / Fundação Educacional Araçatuba / Araçatuba, SP
- 5) **Biomassa e Energia** / Universidade Federal de Viçosa / Viçosa, MG
- 6) **Bolema** – Boletim de Educação Matemática / UNESP – Rio Claro / Rio Claro, SP
- 7) **Boletim de Educação Matemática e Ciência e Educação** / Universidade Estadual Paulista/ Rio Claro, SP
- 8) **Caderno Brasileiro de Ensino de Física** / Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)/ Florianópolis, SC
- 9) **Caderno Catarinense de Física** / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis, SC
- 10) **Caderno de Estudos e Pesquisas** / Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO) / São Gonçalo, RJ
- 11) **Caderno de Pesquisa** / Fundação Carlos Chagas / São Paulo, SP
- 12) **Caderno Interciências de Pesquisa e Extensão** / Universidade Ibirapuera / Moema, SP
- 13) **Cadernos** / Centro Universitário São Camilo / São Paulo, SP
- 14) **Cadernos Camiliani** / União Social Camiliana / São Camilo, ES
- 15) **Cadernos da Escola de Comunicação** / Faculdades Integradas do Brasil (Unibrasil) / Curitiba, PR
- 16) **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais** / Faculdades Integradas do Brasil (UniBRasil) / Curitiba, PR
- 17) **Cadernos da Graduação** / Universidade Federal do Ceará (UFC) / Fortaleza, CE
- 18) **Cadernos de Educação** / Universidade de Cuiabá (UNIC) / MT
- 19) **Cadernos de Educação** / Universidade Federal de Pelotas (UFPeL) / RS
- 20) **Cadernos de Educação Especial** / Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) / RS
- 21) **Cadernos de Pesquisa - Turismo** / Faculdades de Curitiba / Curitiba, PR
- 22) **Cadernos de Pesquisa** / Universidade Federal do Maranhão / São Luís, MA
- 23) **Cadernos de Pesquisa em Educação PPGE** / Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)/ Vitória, ES
- 24) **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho** / Universidade de São Paulo (USP) / SP

- 25) **Cadernos do Centro Universitário São Camilo** / Centro Universitário São Camilo / São Paulo, SP
- 26) **Cadernos do UNICEN** / Universidade de Cuiabá (UNIC) / MT
- 27) **Caesura** / Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) / Canoas, RS
- 28) **Cesumar Saúde** / Centro Universitário de Maringá / Maringá, PR
- 29) **Cesur em Revista** / Faculdade do Sul de Mato Grosso / Rondonópolis, MT
- 30) **Ciências & Educação** / Faculdade de Ciências da Unesp (UNESP) / Lorena, SP
- 31) **Ciências da Educação de Santa Catarina** / Tubarão, SC
- 32) **COGNITIO** – Revista de Filosofia / Centro de Estudos do Pragmatismo / PUC-SP
- 33) **Coletânea** – Revista Semestral de Filosofia e Teologia da Faculdade de São Bento / Rio de Janeiro, RJ
- 34) **Comunicarte** / Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC) / SP
- 35) **Conhecendo a Enfermagem** / Universidade do Sul Canoas, RS
- 36) **Diálogo** / Centro Universitário La Salle (UNILASALLE) / Centro Universitário Salesiano (UNISAL) / Lorena, SP
- 37) **Diálogo Educacional** / Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) / PR
- 38) **Educação** – Revista de Estudos da Educação / Universidade Federal de Alagoas (UFAL) / Maceió, AL
- 39) **Educação** – Revista do Centro de Educação / Universidade Federal de Santa Maria, RS
- 40) **Educação & Linguagem** / Universidade Metodista de São Paulo / SP
- 41) **Educação & Realidade** / Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) / RS
- 42) **Educação e Filosofia** / Universidade Federal de Uberlândia (UFU) / MG
- 43) **Educação e Pesquisa** / Universidade de São Paulo (USP) / SP
- 44) **Educação em Debate** / Universidade Federal do Ceará / Fortaleza, CE
- 45) **Educação em Foco** / Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) / MG
- 46) **Educação em Questão** / Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) / RN
- 47) **Educação em Revista** / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / MG
- 48) **Educação UNISINOS** / Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) / São Leopoldo, RS
- 49) **Educação: Teoria e Prática** / Instituto de Biociências / UNESP / Rio Claro, SP
- 50) **Educar em Revista** / Universidade Federal do Paraná (UFPR) / Curitiba, PR
- 51) **Educativa** / Universidade Católica de Goiás (UCG) / GO
- 52) **Em Aberto** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais / Brasília, DF
- 53) **Emancipação** / Universidade Estadual de Ponta Grossa / PR
- 54) **Ensaio** – Pesquisa em Educação em Ciências / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / MG
- 55) **Ensaio** / Fundação Cesgranrio / Rio de Janeiro, RJ
- 56) **Ensino em Re-vista** / Universidade Federal de Uberlândia (UFU) / MG
- 57) **Espaço Pedagógico** / Universidade de Passo Fundo / RS
- 58) **Estudos** – Revista da Faculdade de Ciências Humanas / Universidade de Marília (UNIMAR)/ Marília, SP
- 59) **Estudos** / Universidade Católica de Goiás (UCG) / GO
- 60) **Estudos de Jornalismo e Relações Públicas** / Universidade Metodista de São Paulo / SP

- 61) **Extra-Classe** – Revista de Trabalho e Educação / Sindicato de Professores do Estado de Minas Gerais / Belo Horizonte, MG
- 62) **Foco** – Revista do Curso de Letras / Centro Universitário Moura Lacerda / Ribeirão Preto, SP
- 63) **Fragmentos de Cultura** / Universidade Católica de Goiás (UCG) / GO
- 64) **Gestão e Ação** / Universidade Federal da Bahia / Salvador, BA
- 65) **História da Educação** / Associação Sul-Rio-Grandense de pesquisadores em História da Educação / Pelotas, RS
- 66) **Ícone** / Centro Universitário do Triângulo / Uberlândia, MG
- 67) **Instrumento** – Revista de Estudo e Pesquisa em Educação / Universidade Federal de Juiz de Fora / MG
- 68) **Inter-ação** / Universidade Federal de Goiás (UFG) / GO
- 69) **Intermeio** – Revista do Mestrado em Educação / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) / Campo Grande, MS
- 70) **Justiça e Sociedade** / Universidade do Oeste Paulista / Presidente Prudente, SP
- 71) **Letras Contábeis** / Faculdades Integradas de Jequié (FII) / Jequié, BA
- 72) **Letras de Hoje** / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) / RS
- 73) **Linguagem em Discurso** – Revista Científico-literária dos Cursos de Mestrado em Ciências da Linguagem e de Graduação de Letras da Unisul / Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) / Tubarão, SC
- 74) **Linhas Críticas** / Universidade de Brasília (UnB) / DF
- 75) **Métis** / Universidade de Caxias do Sul (UCS) / RS
- 76) **Movimento** / Universidade Federal Fluminense (UFF) / Niterói, RJ
- 77) **Natureza e Artificio** / Sociedade Civil de Educação Braz Cubas / Mogi das Cruzes, SP
- 78) **Nuances** / Universidade Estadual Paulista (UNESP) / SP
- 79) **Os Domínios da Ética** / Universidade de Minas Gerais / Belo Horizonte, MG
- 80) **Palavra** – Revista Científica do Curso de Comunicação Social da Unisul / Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) / Tubarão, SC
- 81) **Paradoxa** / Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO) / Rio de Janeiro, RJ
- 82) **PerCurso: Curitiba em Turismo** / Faculdades de Curitiba / PR
- 83) **Perspectiva** – Revista do Centro de Ciências da Educação / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis, SC
- 84) **Philosophos** – Revista de Filosofia / Universidade Federal de Goiás (UFG) / GO
- 85) **Phrónesis** – Revista de Ética / Pontifícia Universidade Católica (PUC) / Campinas, SP
- 86) **Poiésis** – Revista Científica em Educação / Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) / Tubarão, SC
- 87) **Presença** – Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente / Universidade Federal de Rondônia (UNIR) / Porto Velho, RO
- 88) **Pró-Discente** / Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) / ES
- 89) **Pro-Posições** / Faculdade de Educação (UNICAMP) / SP
- 90) **PSICHÊ** – Revista de Psicanálise / Universidade São Marcos / São Paulo, SP
- 91) **Psicologia Clínica** / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ) / RJ
- 92) **Psicologia da Educação** / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) / SP

- 93) **PSICO-USF** / Universidade São Francisco / Bragança Paulista, SP
- 94) **Publicações ADUFPB** / Universidade Federal da Paraíba / João Pessoa, PB
- 95) **Raído** / Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) / Dourados, MS
- 96) **Revista 7 Faces** / Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (FUNCESI) / MG
- 97) **Revista Alcance** / Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) / Itajaí, SC
- 98) **Revista Ambiente e Educação** / Fundação Universidade Federal do Rio Grande / Rio Grande, RS
- 99) **Revista Anamatra** / Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho / Brasília, DF
- 100) **Revista Baiana de Educação Física** / Salvador, BA
- 101) **Revista Brasileira de Economia de Empresas** / Universidade Católica de Brasília / Taguatinga, DF
- 102) **Revista Brasileira de Educação Especial** / Universidade Estadual Paulista / Marília, SP
- 103) **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais / MEC / DF
- 104) **Revista Brasileira de Gestão de Negócios** / Fundação Escola do Comércio Álvares Penteado / São Paulo, SP
- 105) **Revista Brasileira de Orientação Profissional** / Universidade de São Paulo / Ribeirão Preto, SP
- 106) **Revista Brasileira de Tecnologia Educacional** / Associação Brasileira de Tecnologia Educacional / Brasília, DF
- 107) **Revista Caatinga** / Escola Superior de Agricultura de Mossoró / RN
- 108) **Revista Cadernos** / Centro Universitário São Camilo / São Paulo, SP
- 109) **Revista Cadernos de Campo** / Universidade de São Paulo (USP) / SP
- 110) **Revista Cesumar** / Centro Universitário de Maringá / Maringá, PR
- 111) **Revista Ciência e Educação** / UNESP-Bauru / Bauru, SP
- 112) **Revista Ciências Humanas** / Universidade de Taubaté (UNITAU) / SP
- 113) **Revista Ciências Humanas da URI** / Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) / Frederico Westphalen, RS
- 114) **Revista Científica** / Centro Universitário de Barra Mansa / Barra Mansa, RJ
- 115) **Revista Científica da Unicastelo** / Universidade Camilo Castelo Branco (Unicastelo) / São Paulo, SP
- 116) **Revista Científica FAESA** / Faculdade de Tecnologia FAESA / Vitória, ES
- 117) **Revista Cocar** / Universidade do Estado do Pará / Belém, PA
- 118) **Revista Colloquim e Justiça e Sociedade** / Universidade do Oeste Paulista / Presidente Prudente, SP
- 119) **Revista Contemporânea de Ciências Sociais Aplicadas da FAPLAN** / Passo Fundo, RS
- 120) **Revista Contrapontos** – Revista do Mestrado em Educação / Universidade do Vale do Itajaí, SC
- 121) **Revista da Educação Física** / Universidade Estadual de Maringá / Maringá, PR
- 122) **Revista da Faculdade Christus** / Faculdade Christus / Fortaleza, CE
- 123) **Revista da Faculdade de Educação** / Universidade do Estado de Mato Grosso / Cáceres, MT
- 124) **Revista da Faculdade de Santa Cruz** / União Paranaense de Ensino e Cultura / Curitiba, PR



- 125) **Revista da FAEBA Educação e Contemporaneidade** / Universidade do Estado da Bahia/ Salvador, BA
- 126) **Revista da FAPA** / Faculdade Paulistana (FAPA) / São Paulo, SP
- 127) **Revista de Administração** / Centro de Ensino Superior de Jataí (CESUT) / GO
- 128) **Revista de Ciências da Educação** / Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL) / Campinas, SP
- 129) **Revista de Ciências Sociais e Humanas** / Centro de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Federal de Santa Catarina / Florianópolis, SC
- 130) **Revista de Contabilidade do IESP** / Sociedade de Ensino Superior da Paraíba / João Pessoa, PB
- 131) **Revista de Direito** / Universidade de Ibirapuera / São Paulo, SP
- 132) **Revista de Divulgação Cultural** / Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) / SC
- 133) **Revista de Educação** / Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) / SP
- 134) **Revista de Educação ANEC** / Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) / Brasília, DF
- 135) **Revista de Educação CEAP** / Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica (CEAP) / Salvador, BA
- 136) **Revista de Educação Pública** / Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) / MT
- 137) **Revista de Estudos Universitários** / Universidade de Sorocaba (UNISO) / SP
- 138) **Revista de Letras** / Universidade Federal do Ceará / Fortaleza, CE
- 139) **Revista de Negócios** / Fundação Universidade Federal de Blumenau (FURB) / SC
- 140) **Revista de Psicologia** / Universidade Federal do Ceará (UFC) / Fortaleza, CE
- 141) **Revista do CCEI** / Universidade da Região da Campanha / Bagé, RS
- 142) **Revista do Centro de Educação** / Universidade Federal de Santa Maria / Santa Maria, RS
- 143) **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos** / Instituição Toledo de Ensino (ITE) / Bauru, SP
- 144) **Revista do Mestrado em Educação** / Universidade Federal de Sergipe (UFS) / São Cristóvão, SE
- 145) **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação** / Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) / RS
- 146) **Revista dos Expoentes** / Universidade de Ensino Superior Expoente (UniExp) / Curitiba, PR
- 147) **Revista Educação** / Porto Alegre, RS
- 148) **Revista Educação e Ensino** / Universidade São Francisco (USF) / Porto Alegre, RS
- 149) **Revista Educação e Movimento** / Associação de Educação Católica do Paraná / Curitiba, PR
- 150) **Revista Educação e Realidade** / Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Porto Alegre, RS
- 151) **Revista Ensaio e Ciências** / Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp) / Campo Grande, MS
- 152) **Revista Espaço** / Instituto São Paulo de Estudos Superiores / São Paulo
- 153) **Revista Estudos Linguísticos e Literários** / Universidade Federal da Bahia / Salvador, BA
- 154) **Revista Faces da Academia** / Faculdade de Dourados (UNIDERP.FAD) / Dourados, MS
- 155) **Revista FAMECOS** / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) / Porto Alegre, RS

- 156) **Revista Fórum Crítico da Educação** / Instituto Superior de Estudos Pedagógicos (ISEP) / Rio de Janeiro, RJ
- 157) **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos** / Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)/ São Leopoldo, RS
- 158) **Revista Horizontes** / Universidade São Francisco (USF) / Bragança Paulista, SP
- 159) **Revista Ideação** / Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) / Foz do Iguaçu, PR
- 160) **Revista Ideias & Argumentos** / Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL) / SP
- 161) **Revista Informática na Educação – Teoria e Prática** / Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) / RS
- 162) **Revista Integração** / Universidade São Judas Tadeu / São Paulo, SP
- 163) **Revista Intertemas** / Associação Educacional Toledo / Presidente Prudente, SP
- 164) **Revista Jurídica – FOA** / Associação Educativa Evangélica / Anápolis, GO
- 165) **Revista Jurídica Cesumar** / Centro Universitário de Maringá / Maringá, PR
- 166) **Revista Jurídica da FURB** / Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) / SC
- 167) **Revista Jurídica da Universidade de Franca** / Universidade de Franca / Franca, SP
- 168) **Revista Leonardo** / Centro Universitário Leonardo da Vinci / Indaial, SC
- 169) **Revista Mal Estar e Subjetividade** / Universidade de Fortaleza / CE
- 170) **Revista Mimesis** / Universidade do Sagrado Coração / Bauru, SP
- 171) **Revista Montagem** / Centro Universitário “Moura Lacerda” / Ribeirão Preto, SP
- 172) **Revista O Domínio da Ética** / Fundação Centro de Análises, Pesquisas e Inovações Tecnológicas / Manaus, AM
- 173) **Revista O Eixo e a Roda** / Universidade Federal de Minas Gerais / Belo Horizonte, MG
- 174) **Revista Paideia** / Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto / Ribeirão Preto, SP
- 175) **Revista Pedagogia** / Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) / SC
- 176) **Revista Plures** / Centro Universitário Moura Lacerda / Ribeirão Preto, SP
- 177) **Revista Prosa** / Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp) / Campo Grande, MS
- 178) **Revista Psicologia Argumento** / Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) / PR
- 179) **Revista Psicologia em Foco** / Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) / Frederico Westphalen, RS
- 180) **Revista Quaestio** / Universidade de Sorocaba (UNISO) / Sorocaba, SP
- 181) **Revista Recriação** (Revista de Referência de Estudos da Infância e Adolescência) / Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / Campo Grande, MS
- 182) **Revista Reflexão e Ação** / Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) / RS
- 183) **Revista Semina** / Universidade de Passo Fundo / Passo Fundo, RS
- 184) **Revista Sociedade e Cultura** / Departamento de Ciências Sociais / Goiânia, GO
- 185) **Revista Tecnologia da Informação** / Universidade Católica de Brasília (UCB) / Brasília, DF
- 186) **Revista Teoria e Prática** / Universidade Estadual de Maringá / Maringá, PR
- 187) **Revista Trilhas** / Universidade da Amazônia (UNAMA) / Belém, PA
- 188) **Revista UNIABEU** / Associação Brasileira de Ensino Universitário (UNIABEU) / Belford Roxo, RJ

- 189) **Revista Unicsul** / Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul) / SP
- 190) **Revista UNIFIEO** / Centro Universitário (FIEO) / Osasco, SP
- 191) **Santa Lúcia em Revista** / Faculdade de Ciências Administrativas e Contábeis Santa Lúcia / Mogi-Mirim, SP
- 192) **Scientia** / Centro Universitário Vila Velha (UWV) / Vitória, ES
- 193) **Sequência** - Estudos Jurídicos e Políticos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC / Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) / SC
- 194) **Sociais e Humanas** – Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Federal de Santa Maria / RS
- 195) **T e C Amazônia** / Universidade de Minas Gerais / Belo Horizonte, MG
- 196) **Tecnologia & Cultura** – Revista do CEFET/RJ / Centro Federal de Educação / Rio de Janeiro, RJ
- 197) **TEIAS** – Revista da Faculdade de Educação da UERJ / Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Rio de Janeiro, RJ
- 198) **Textura** – Revista de Educação, Ciências e Letras / Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)/ Canoas, RS
- 199) **Tópicos Educacionais** / Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) / Recife, PE
- 200) **UNESC em Revista** – Revista do Centro Universitário do Espírito Santo / UNESC / Colina, ES
- 201) **UniCEUB em Revista** / Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) / Brasília, DF
- 202) **UniCiência** - Revista Científica da UEG / Fundação Universidade Estadual de Goiás (UEG) / Anápolis, GO
- 203) **UNICiências** / Universidade de Cuiabá (UNIC) / MT
- 204) **Unimar Ciências** / Universidade de Marília (UNIMAR) / Marília, SP
- 205) **UNIP Press** – Boletim Informativo da Universidade Paulista / Universidade Paulista (UNIP) / São Paulo, SP
- 206) **Universa** / Universidade Católica de Brasília (UCB) / DF
- 207) **Universitária** – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito / Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO) / Araçatuba, SP
- 208) **UNOPAR Científica** – Ciências Humanas e Educação / Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) / Londrina, PR
- 209) **Ver a Educação** / Universidade Federal Pará (UFPA) / Belém, PA
- 210) **Veritas** – Revista de Filosofia / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) / RS
- 211) **Vertentes** / Universidade Federal de São João Del-Rei / MG
- 212) **Virtus** – Revista Científica em Psicopedagogia / Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) / Tubarão, SC
- 213) **Zetetiké** / UNICAMP / Campinas, SP

## PERMUTAS INTERNACIONAIS

- 01) **AILA** – International Association of Applied Linguistic / Open university / United kingdom, Ukrainian
- 02) **Anagramas** – Rumbos y Sentidos de la Comunicación / Universidad de Medellín / Medellín, Colômbia
- 03) **Anthropos** – Venezuela / Instituto Universitario Salesiano “Padre Ojeda” (IUSPO) / Venezuela
- 04) **Confluencia**: ser y quehacer de la educación superior mexicana / Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) / México
- 05) **Cuadernos de Administración** / Pontificia Universidad Javeriana / Bogota, Colômbia
- 06) **Cuadernos de Relaciones Laborales** / Universidad Complutense / Madrid, España
- 07) **Educación de adultos y desarrollo** / DW Internacional / Bonn, Alemanha
- 08) **Horizontes Educativos** / Universidad Del BIO-BIO / Chile
- 09) **Infancia en eu-ro-pa** / Asociación de Maestros Rosa Sensat / Barcelona, España
- 10) **Learner Autonomy: New Insights** / Associação de Linguística Aplicada do Brasil (ALAB) / Belo Horizonte, MG
- 11) **Lexis** / Asociación de Institutores de Antioquia (Adida) / Medellín, Colômbia
- 12) **Ludus Vitalis 1** / Universidad Autónoma Metropolitana Iztalapa / México
- 13) **Nexos** / Universidad EAFIT / Medellín, Colombia
- 14) **Padres/Madres de alumnos/alumnas** / CEAPA / Madrid, España
- 15) **Política y Sociedad** / Universidad Complutense de Madrid / Madrid, España
- 16) **Proyección Investigativa** / Universidad de Córdoba / Montería, Colombia
- 17) **Revista Boliviana de Física** / Universidad Mayor de San Andrés / Bolivia
- 18) **Revista Contextos Educativos** / Universidad de La Rioja / La Rioja, España
- 19) **Revista de Ciencias Humanas** / Universidad Tecnológica de Pereira / Risaralda, Colombia
- 20) **Revista de Filosofía y Teología ALPHA OMEGA** / Ateneo Pontificio Regina Apostolorum / Roma
- 21) **Revista de Investigaciones de la Unad** / Universidad Nacional Abierta y a Distancia (Unad)/ Bogotá, Colombia
- 22) **Revista de La CEPA** / Comisión Económica para América Latina y El Caribe / Santiago, Chile
- 23) **Revista de Pedagogía** / Universidad Central de Venezuela / Caracas, Venezuela
- 24) **Revista Universidad EAFIT** / Universidad EAFIT / Medellín, Colombia
- 25) **Revolución Educativa al Tablero** / Centro Administrativo Nacional (CAN) / Bogota, Colombia
- 26) **Salud Pública de México** / Instituto Nacional de Salud Pública / Cuernavaca, Morelos, México
- 27) **Santiago**: Revista de la Universidad de Oriente / Universidad de Oriente / Santiago de Cuba, Cuba
- 28) **Signos Universitarios** / Universidad del Salvador / Buenos Aires, Argentina
- 29) **Thélème** - Revista Complutense de Estudios Franceses / Universidad Complutense Madrid / Madrid, España
- 30) **Utopia** / Dirigine a Departamento Pastoral de La UPS

Este periódico usa a fonte tipográfica  
Clearly Gothic Light para o texto  
e a fonte Clearly Gothic para os títulos.  
Foi impresso pela Gráfica Mundial,  
para a Universidade Católica Dom Bosco,  
em dezembro de 2012,  
com tiragem de 1.000 exemplares.

